

**Les récentes mesures fiscales
contre les fraudes
sur les valeurs mobilières
(1936-1938)**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 mai 1938

PAR

H. COTTIN

Jury :

Président : M. HAMEL, Professeur.

Suffragants { *M. AMIAUD, Professeur.*
M. CASSIN, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

**Les récentes mesures fiscales
contre les fraudes
sur les valeurs mobilières
(1936-1938)**

Les récentes mesures fiscales contre les fraudes sur les valeurs mobilières

(1936-1938)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 mai 1938

PAR

H. COTTIN

Jury :

Président : M. HAMEL, *Professeur*.
Suffragants { M. AMIAUD, *Professeur*.
 { M. CASSIN, *Professeur*.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Depuis quelques années dans les discussions suscitées par le vote annuel de la loi de Finances, une même idée revient sans cesse : il faut lutter contre la fraude sur les valeurs mobilières.

Ce leit-motiv n'apparaît que pendant les périodes de crise économique, dont les conséquences sont de diminuer le rendement des impôts et de rendre nécessaire la création de nouvelles ressources.

La fraude sur les valeurs mobilières existe ; c'est certain, mais quelle est son importance ? Diverses tentatives d'évaluation ont eu lieu.

En juin 1935, le Capital, qui se fondait d'une part sur les 11.045 millions versés par l'Etat aux porteurs de ses titres ; d'autre part, sur les 2.455 millions d'impôts cédulaires sur le revenu perçu correspondant à environ 17 milliards de revenus mobiliers, évaluait à 28 milliards les revenus provenant des valeurs mobilières. Sur ce total, 8 milliards environ étaient encaissés par des personnes morales ou physiques, non assujetties à l'impôt général. Le Capital admettait ensuite que les fraudeurs étaient assujettis à l'impôt général, au taux de 24 % (taux maximum) et que la fraude portait sur la totalité des revenus. Compte tenu de ces exagérations, il évaluait la fraude à : $0,24 \times 20 \text{ milliards} = 4.800 \text{ millions}$.

Lors de la discussion de la loi du 31 décembre 1936,

portant réforme fiscale, de nouvelles évaluations ont été faites ; nous allons les examiner rapidement.

M. Grésa, député communiste, déclare que « 50 % environ des titres ne sont pas déclarés à l'impôt général sur le revenu » (Débat parl. Ch. 1936, p. 3.053).

A l'appui de cette affirmation, il n'indique aucune base.

Au cours de la même séance, M. Vincent Auriol, se basant sur des renseignements fournis par l'administration des finances, estimait à 26 milliards le revenu annuel des valeurs mobilières. Il déduisait 10 milliards provenant des titres détenus par des personnes morales ou physiques non assujetties à l'impôt général, ce qui a pour résultat de ramener à 16 milliards le revenu des valeurs mobilières qui devrait être déclaré pour l'impôt général. Or, le service de vérification n'en trouve que 7 à 8 milliards. Il y aurait donc environ 8 milliards de revenus dissimulés. Ce chiffre, ainsi que le remarque M. Vincent Auriol, coïncide avec celui cité par M. Piétri dans son livre « Injustice fiscale ».

M. Denais estime insuffisante la déduction de 10 milliards. Il avance le chiffre de 12 à 13 milliards encaissés par les non assujettis à l'impôt général.

M. Vincent Auriol en réponse à cette critique donne, en se basant sur l'annuité successorale, une nouvelle évaluation.

L'annuité successorale multipliée par 33, donne approximativement le montant de la richesse totale du pays. Si l'on applique cette méthode aux rentes nominatives, on retrouve à 10 millions près le montant des rentes nominatives inscrites au Grand Livre. Mais pour les valeurs au porteur, on n'en retrouve que les deux cin-

quièmes. Ainsi donc, trois cinquièmes des titres au porteur échapperaient au droit de mutation par décès.

Ces évaluations sont peut-être exagérées. Même si elles ne l'étaient pas, il faudrait tenir compte du fait que les valeurs mobilières avant d'être soustraites au paiement de l'impôt sur les successions et de l'impôt général sur les revenus, commencent par fournir au budget environ 6 milliards. Ce chiffre d'après les évaluations de la loi de finances du 31 décembre 1937, se décompose ainsi :

Impôt sur les opérations traitées dans les Bourses de Valeurs : 320.690.000 frs.

Droit de timbre : 538.342.000 frs.

Mutation à titre onéreux : 567.542.000 frs.

Revenus des valeurs mobilières : 4.512.366.000 frs.

Ces évaluations budgétaires sont supérieures de près d'un milliard au recouvrement effectué pendant l'année 1937. Les impôts sur les valeurs mobilières ont donné pendant cette année près de 5 milliards au Trésor, qui se décomposent ainsi :

Impôt sur les opérations de Bourse : 255.056.000 frs.

Droit de timbre : 425.331.000 frs.

Mutation à titre onéreux : 423.933.000 frs.

Revenus valeurs mobilières : 3.868.288.000 frs.

Il n'est pas tenu compte dans ces chiffres, des impôts de succession et de l'impôt général sur les revenus.

Il faut noter que l'évasion fiscale en ce qui concerne les impôts, dont nous avons indiqué le montant recouvré, n'existe pratiquement pas. Quels sont les autres impôts qui possèdent ces qualités ? Dès lors, il semble exagéré de déclarer, comme on le dit trop souvent et tendancieusement que les fraudes sur les valeurs mobilières sont l'une des causes du déficit budgétaire.

Mais cette considération ne doit pas nous faire perdre

de vue que la fraude existe, en ce qui concerne les droits de mutation par décès, et l'impôt général sur le revenu. Elle est même très importante. Depuis fort longtemps le législateur s'est préoccupé de lutter contre elle, mais depuis 1936, la question est d'une actualité brûlante et les mesures destinées à lutter contre la fraude ont été très nombreuses. C'est à leur étude que cet ouvrage sera consacré.

Mais auparavant, il nous semble nécessaire, dans un chapitre préliminaire de déterminer rapidement, quelles étaient les fraudes possibles sous la législation en vigueur le 1^{er} janvier 1936, et de rappeler brièvement les idées qui avaient présidé à leur répression depuis la grande Guerre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

La fraude existe, mais on ne peut se contenter de cette affirmation, il faut en donner une idée d'ensemble par l'exposé des principaux moyens d'éluder le paiement de l'impôt et par le bref rappel des idées qui ont inspiré et inspirent encore les mesures destinées à la réprimer. C'est l'objet du présent chapitre, qui comprendra deux sections :

- 1) Les principales fraudes ;
- 2) Rappel des idées inspirant des dispositions fiscales destinées à lutter contre l'évasion fiscale.

SECTION I

Les principales fraudes

Nous ne ferons pas, ici, l'exposé de toutes les fraudes possibles, nous ne traiterons que des principales susceptibles d'être commises sous le régime en vigueur au 1^{er} janvier 1936.

Les valeurs mobilières sont frappées par plusieurs impôts ou taxes. Ce sont :

Les droits de timbre, la taxe annuelle de transmission, l'impôt sur les opérations de Bourse, l'impôt sur le revenu, l'impôt général, les droits de succession.

Les quatre premiers sont perçus par le système du stoppage à la source, et par suite la fraude en pratique est très faible. Les deux derniers sont recouvrés au moyen d'une déclaration souscrite par le contribuable. Dès lors si le contrôle n'est pas efficace, l'évasion fiscale se développe.

Le contribuable, dans sa déclaration à l'impôt général sur le revenu, doit mentionner les revenus des valeurs mobilières françaises ou étrangères ; qu'ils soient encaissés en France ou à l'étranger. Mais comme les coupons sont payés au porteur, c'est-à-dire sans que la justification de l'identité soit exigible, le contribuable peu scrupuleux, avait la possibilité de ne pas les déclarer ou d'en omettre une partie. Le contrôleur des contributions directes est en pratique désarmé et le contribuable évitait ainsi le paiement de l'impôt, ce qui était d'autant plus préjudiciable, au Trésor, que cet impôt est progressif.

Pour les droits de succession, les héritiers peuvent omettre de déclarer les titres appartenant au défunt ; mais pour cela il faut qu'ils s'en emparent à l'insu de l'administration de l'enregistrement. Si les valeurs mobilières se trouvent au domicile du défunt, ce n'est pas difficile, il suffit de s'en emparer, car l'art. 2.279 du Code civil s'applique. Mais les titres peuvent avoir été déposés par le défunt dans une banque ou dans un coffre-fort loué par lui. Dans ce cas, les héritiers pour s'en emparer sont obligés d'avoir un mandat pour les retirer ou pour ouvrir le coffre. De plus, le décès du déposant ou du locataire du coffre connu par la Banque, entraîne le refus de celle-ci de laisser procéder au retrait ou à l'ouverture du coffre. Les héritiers doivent donc se présenter avant que le décès ait été porté à la connaissance

de la Banque. La fraude est donc ici beaucoup plus difficile à réaliser. Néanmoins, elle est souvent commise, les héritiers d'une personne malade retirent les valeurs déposées à la Banque ou dans le coffre avant la mort de celle-ci.

L'administration, pour lutter contre ces évasions fiscales, possédait un droit de communication très étendu, qui lui permettait de prendre assez fréquemment des fraudeurs et de leur faire payer des amendes, parfois considérables. Mais ce droit n'a qu'une application territoriale, il ne peut s'exercer à l'étranger. Aussi, lorsqu'il y a menace de dévaluation ou de mesures fiscales qui renforcent le contrôle ou augmentent les impôts, l'exportation des capitaux se produit. A ce moment, à côté de la fraude commise à l'intérieur des frontières, nous en voyons se développer une autre, par la détention des valeurs mobilières à l'étranger. Elle permet d'éviter le paiement des impôts français. C'est là ce qu'on appelle la fraude externe par opposition à la fraude commise sur le territoire national ou fraude interne. Cette distinction inspire le plan suivi pour l'étude des récentes mesures fiscales contre les fraudes sur les valeurs mobilières.

La détention des valeurs mobilières à l'étranger est donc un moyen d'éluder le paiement des impôts français. Il faut approfondir un peu cette notion.

Au point de vue fiscal, on distingue deux sortes de valeurs mobilières : les titres français et les valeurs mobilières étrangères abonnées, qui leur sont assimilées ; puis les titres étrangers non abonnées. Pour les premières l'impôt cédulaire sur les revenus et la taxe de transmission sont perçus par le système du stoppage à la source. La fraude n'existe pas. Cependant, il faut noter

que les sociétés étrangères abonnées récupèrent l'impôt, qu'elles ont payé pour le compte de l'actionnaire français, lors du paiement à celui-ci des coupons. Mais si les coupons sont payés à l'étranger, il est impossible à la société de récupérer l'impôt, car la forme au porteur lui interdit de connaître la nationalité du propriétaire des coupons et par suite de retenir l'impôt. Le porteur français, qui encaisse à l'étranger des coupons de valeurs mobilières étrangères abonnées ne paie donc pas l'impôt ; mais il n'y a pas ici de fraude, puisque le fisc français l'a déjà perçu par l'intermédiaire de la société, qui le supporte en définitive.

Pour les valeurs mobilières étrangères non abonnées, le contribuable qui encaisse les revenus à l'étranger, doit faire une déclaration nominative au bureau de l'enregistrement de son domicile ; et payer l'impôt. Mais, le contrôle de la déclaration est difficile ; la fraude existe.

Ainsi, la détention des valeurs mobilières à l'étranger permet d'éviter le paiement de l'impôt sur les revenus et de la taxe de transmission. Elle facilite également la fraude sur l'impôt général et les droits de mutation par décès, car elle rend le contrôle de l'administration plus délicat et plus difficile.

SECTION II

Rappel des idées inspirant les dispositions fiscales destinées à lutter contre la fraude

L'administration, depuis fort longtemps, s'est émue de l'importance de l'évasion fiscale. Elle a cherché à l'em-

pécher en établissant toute une série de dispositions qui, à première vue, paraissent assez incohérentes et fragmentaires. Il n'en est rien. La plupart pour ne pas dire la totalité des dispositions fiscales adoptées ou simplement proposées se rallient à quelques idées que nous étudierons successivement.

Un des moyens de frauder l'impôt de succession consiste à dissimuler les biens appartenant au défunt. Pour réprimer cette évasion fiscale, l'administration a pris un certain nombre de mesures destinées à empêcher la prise de possession des valeurs mobilières par les héritiers à son insu. Lorsqu'il était impossible de prendre de telles dispositions, le fisc a employé un autre système, qui consiste à supprimer, en partie, l'intérêt de la dissimulation en établissant une présomption de propriété : tels biens sont présumés faire partie de la succession, dès lors la dissimulation perd tous ses avantages.

C'est à la première idée que se rattachent les dispositions fiscales concernant les coffres-forts, les dépôts et les avoirs à l'étranger.

Le législateur a établi toute une réglementation destinée à empêcher les héritiers d'ouvrir le coffre-fort du défunt. Pour ouvrir un coffre, le locataire ou le mandataire doit signer sur un carnet. De plus, ce dernier doit certifier qu'il ignore la mort de son mandant. Des pénalités assez fortes sont prévues.

Les titres peuvent avoir été déposés par le de cujus dans une banque. Aussi pour éviter le retrait de ces valeurs à l'insu de l'administration, le dépositaire, dans les 15 jours de la remise à l'héritier des titres, doit avertir l'administration.

Le fisc a prévu un autre cas. Le défunt peut avoir placé

ses capitaux mobiliers hors de France. L'héritier, qui a la saisine, peut se faire remettre les titres déposés à l'étranger. En 1925, la loi du 13 juillet, pour empêcher les héritiers de s'emparer des valeurs mobilières, a imposé à ces derniers l'obligation de se faire envoyer en possession. L'envoi en possession qui est accordé par le Président du Tribunal Civil, doit comprendre l'énumération détaillée des biens situés à l'étranger, faite sous la foi du serment.

L'administration n'a pas toujours la possibilité d'établir une réglementation stricte. Aussi a-t-elle dans certains cas adopté un autre système. Elle présume que tels biens appartiennent au défunt. Cette présomption évite à l'enregistrement la charge d'une preuve souvent difficile, et elle enlève en partie l'intérêt attaché à la dissimulation des valeurs mobilières. A cette idée se rattache la législation des comptes joints et la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession.

Depuis longtemps déjà, les sommes, titres ou valeurs déposés chez les banquiers et autres dépositaires, qui font l'objet de comptes indivis ou collectifs avec solidarité, sont considérés pour la perception des droits de mutation par décès, comme appartenant conjointement aux déposants et dépendant de la succession de chacun d'eux pour une part virile. Il en est de même pour les objets, titres, valeurs, contenus dans un coffre-fort loué conjointement par le de cujus et d'autres personnes.

Enfin, l'administration considère comme appartenant au défunt les titres, dont celui-ci a touché les dividendes dans l'année de son décès, lorsque ses valeurs mobilières ont été reconnues dans la possession des héritiers.

La plupart des fraudes sur les valeurs mobilières sont dues à la forme au porteur ; par suite le législateur fis-

cal s'est préoccupé de supprimer cette forme. Il a essayé de le faire directement, puis devant l'échec de cette tentative, il a pris une méthode indirecte.

La première proposition de suppression pure et simple des titres au porteur est due à l'initiative de M. Dumont en 1905. Depuis, divers projets ou propositions ont préconisé cette mesure.

De nombreux inconvénients se sont opposés à l'adoption d'une telle distribution. Nous allons les citer rapidement sans les étudier.

La suppression des titres au porteur suppose que toutes les valeurs mobilières seront mises au nominatif. Cette modification demande du temps pour l'impression des nouveaux titres, exige une grande quantité de papier et entraîne des frais importants. Mais cet obstacle matériel peut être surmonté. Lorsque l'on désire modifier une institution dont les rapports sont étroits avec l'économie, il faut se préoccuper des répercussions économiques. Or, la suppression des titres au porteur serait susceptible de provoquer la thésaurisation ou l'évasion des capitaux (cf. Expérience italienne de 1920). De plus, il faut noter que la forme au porteur par la facilité de la transmissibilité permet de mobiliser le crédit et, dans la plupart des pays, les deux formes, nominatives ou au porteur, co-existent.

La mesure ainsi préconisée pour remédier aux fraudes, avant de rapporter au Trésor, commencerait par lui tarir une importante source de recettes : la taxe de transmission.

Enfin, l'expérience le démontre, une loi pour être appliquée convenablement, ne doit pas se heurter de front aux habitudes de la masse des citoyens. Or, c'est un fait, les Français affectionnent les titres au porteur.

La tentative de suppression pure et simple de la forme au porteur échoua. Le législateur décidé à lutter contre la fraude n'abandonna point l'idée, exacte en soi, que celle-ci, pour une bonne part, est le fait de la forme au porteur. Dès lors, il adopta une méthode indirecte, dont nous allons résumer les principales manifestations. Le législateur fiscal tenta de créer au titre au porteur un rival. Le 4 avril 1926, il établit une nouvelle forme de valeurs mobilières : les titres à ordre. Ce fut un échec. Dès lors, il essaya un autre moyen. Il favorisa, au point de vue fiscal, les valeurs mobilières nominatives et améliora la réglementation de la forme au nominatif, afin d'encourager les Français à transformer leurs titres au porteur en titres nominatifs.

En même temps que le législateur adoptait ces diverses mesures, qui n'atteignirent pas leur but, il recourait à d'autres dispositions, dont l'idée principale était de permettre au fisc d'avoir connaissance des revenus provenant de valeurs mobilières encaissées par le contribuable.

C'est ainsi que furent proposés le bordereau de coupons, le précompte, le carnet de coupons et la carte d'identité fiscale.

Le bordereau de coupons a été pour la première fois proposé par M. de Lasteyrie, à l'occasion du budget de 1923. D'après cette proposition, tout paiement de coupons donne lieu à la confection d'un bordereau nominatif conservé pendant six ans par les banques et dont l'administration peut avoir connaissance par l'exercice de son droit de communication.

L'idée fut reprise plus tard et fut adoptée par la loi du 22 mars 1924, qui établit le système suivant : tous établissements de crédit qui paient des coupons doivent

obtenir du Ministre des Finances une autorisation toujours révocable. Aucun paiement de coupons ne peut être effectué sans la production d'un bordereau qui comporte un talon signé du requérant et mentionnant les nom, prénoms, nationalité, domicile, résidence réelle de ce dernier. Les coupons présentés sont censés être la propriété du requérant, sauf s'il indique qu'il les présente pour le compte d'autres personnes. Les bordereaux sont gardés par les Banques pendant cinq ans, classés et présentés à toute réquisition.

Ce système avait de tels inconvénients (il effrayait les épargnants, imposait des charges considérables aux banques, était peu efficace), qu'il fut supprimé par la loi du 15 juillet 1924.

Peu de temps après cet échec, un nouveau moyen de contrôle des revenus mobiliers fut proposé par M. Piétri en 1926 : c'est le précompte. Mais il ne fut pas adopté.

Le précompte, c'est une retenue sur les revenus des valeurs mobilières, effectué au profit du trésor, par l'établissement payeur lors du paiement des coupons. Cette retenue constituera, en principe, une avance forcée au titre de l'impôt général et son montant sera, par exemple, fixé à 10 %. Ce prélèvement est indépendant des autres impôts dus par les valeurs mobilières. Les sommes ainsi retenues feront l'objet de reçus nominatifs qui serviront au paiement de l'impôt général. Si l'avance imposée au porteur des coupons dépasse le montant de l'impôt général dû, son remboursement aura lieu. Le contribuable, d'autre part, n'est pas tenu de présenter ou de payer ses impôts avec les reçus ; dans ce cas, il supporte définitivement la retenue effectuée.

Ce système est complexe et son efficacité contre la fraude est assez réduite. Il comporte des inconvénients

économiques. Son seul mérite est de ne pas heurter les sentiments traditionnels de l'épargne française. Il fut repoussé par le Parlement qui lui préféra le carnet de coupons.

Présenté pour la première fois par M. Bokanowski, le 13 novembre 1922, cette disposition fut votée par la loi du 4 avril 1926 qui reprit, sauf sur quelques points de détail, les projets de M. Bokanowski dont voici les grandes lignes.

Toute personne qui désire se faire payer des coupons doit produire un carnet individuel signé par le contrôleur des Contributions directes de son domicile et revêtu d'un numéro d'ordre, modifié en cas de changement de résidence. Sur ce carnet, l'établissement payeur est tenu de mentionner : 1° le numéro que l'administration aura assigné à cet établissement ; 2° le montant des coupons payés ; 3° la date de paiement.

Les carnets seront conservés par le contribuable pendant cinq ans et devront être présentés à toute réquisition.

En ce qui concerne les personnes qui possèdent des titres en dépôt dans une banque, elles doivent présenter, avant le 1^{er} mars de chaque année, leur carnet à la Banque, pour que celle-ci y inscrive le total des coupons encaissés au cours de l'année précédente. Si elles ne remplissent pas cette obligation, la Banque avise le contrôleur des Contributions directes.

Ce système a pour avantage de ne pas créer de charges aux établissements payeurs, de faire connaître à l'administration et au contribuable le montant des revenus encaissés, sans donner au fisc la composition du portefeuille du redevable, et de supprimer toute discussion avec le contrôleur, en ce qui concerne les revenus des

valeurs mobilières. Par contre, son efficacité est imparfaite. Il occasionne une charge considérable à l'administration en l'obligeant à délivrer plusieurs millions de carnets. Enfin, comme les autres mesures, il a pour conséquences l'exportation des capitaux, la thésaurisation, le marasme de la bourse des affaires et la désaffection des valeurs mobilières. C'est pourquoi, comme les précédentes dispositions, son application n'a pas eu lieu.

Du carnet de coupons se rapproche un autre système : c'est celui de la carte d'identité fiscale, adoptée par la loi de redressement financier, le 23 décembre 1933.

Cette disposition, conçue par le syndicat des contrôleurs des Contributions directes, fut l'objet d'une proposition de la part de 240 députés. Le système proposé est le suivant.

Toutes les personnes qui désirent encaisser des coupons ne peuvent le faire sans présenter à l'établissement payeur une carte d'identité, délivrée par les contributions directes. Les établissements payeurs sont tenus de remettre à l'administration un relevé annuel des numéros des cartes d'identité des clients, qui ont encaissé des revenus mobiliers, soit par inscription au crédit d'un compte, soit autrement.

La mesure proposée paraît être efficace contre la fraude. Toutefois, elle entraîne pour les banques des charges importantes et elle contraint l'administration à délivrer un nombre considérable de cartes d'identité. De plus, comme tous les systèmes que nous avons vus, elle a de gros inconvénients économiques (exportation de capitaux, thésaurisation, etc...). Ses défauts ont paru, semble-t-il, assez importants pour que son application en fût retardée ; et que finalement ce système fut remplacé par

le bordereau de coupons, créé par le décret-loi du 8 juillet 1937, dont l'étude sera faite plus loin.

Les deux impôts, droits de succession, impôt général, sur lesquels la fraude s'exerce le plus souvent, sont perçus par l'intermédiaire d'une déclaration souscrite par le contribuable, et contrôlée par l'administration. Le fisc pour effectuer le contrôle, s'est fait donner des pouvoirs considérables, tous issus d'une même idée : accorder à l'administration la faculté de prendre connaissance de documents détenus, soit par des tiers, soit par d'autres administrations françaises ou étrangères, soit par le contribuable lui-même.

Les agents des administrations de l'Enregistrement et des Contributions directes peuvent se rendre chez les banquiers, agents de change, sociétés, officiers ministériels ou publics, commerçants faisant plus de cinquante mille francs de chiffre d'affaires, pour se faire présenter certains documents, papiers, livres. Ce pouvoir, appelé droit de communication, fut créé par la loi de Frimaire an VII, et s'est développé surtout depuis la Grande Guerre. Actuellement, son champ d'application est très vaste, soit en ce qui concerne les assujettis, soit à l'égard de documents.

Ce droit s'est étendu dans un autre sens. Pendant fort longtemps, les administrations, qu'elles soient chargées du recouvrement de l'impôt ou de toute autre fonction, ne communiquaient pas entre elles. Depuis une loi du 31 juillet 1920, les administrations se renseignent entre elles ou donnent aux services fiscaux la possibilité de prendre connaissance de documents qui intéressent le recouvrement des impôts.

Mais, au fur et à mesure que le fisc accroissait ses pouvoirs d'investigation à l'intérieur des frontières fran-

çaises sous l'influence de causes économiques, politiques, puis fiscales, la fraude, par la constitution d'avoirs à l'étranger et par l'encaissement des coupons hors de France, se développait. Les administrations fiscales ne pouvaient pas exercer leur droit de contrôle au delà des frontières françaises. C'est afin de remédier à cet inconvénient, dû à l'application du principe de la souveraineté nationale, que le Gouvernement se préoccupa de conclure, soit une convention collective, soit des traités bilatéraux, dont l'utilité est de permettre à l'administration fiscale française d'exercer à l'étranger son droit de communication, par l'intermédiaire du fisc de l'Etat contractant.

Mais jusqu'en 1927, la question des conventions collectives internationales et des traités bilatéraux est à l'étude. Dès lors pour réprimer tout de suite la fraude s'exerçant sur l'impôt des successions, une proposition de loi fut déposée par M. Palmade, le 25 janvier 1926.

Celle-ci, pour permettre à l'Etat de vérifier la déclaration de succession faisait de ce dernier un co-héritier. Nous reproduisons les dispositions essentielles de cette proposition qui suscita à l'époque une vive polémique.

Article 2. — L'article 731 du Code civil est complété par les dispositions suivantes : dans toutes les successions, l'Etat aura droit en qualité d'héritier, à une part réservataire d'enfant légitime, calculée dans les conditions de l'art. 913 du Code civil ou à une fraction de cette part. Son droit sera :

— de la moitié de cette part réservataire, s'il est en concours avec des descendants en ligne directe pour la fraction excédant 100.000 frs ;

— du tiers pour la fraction comprise entre 1 et 100.000 frs ;

— des deux tiers de cette part réservataire, s'il est en concours avec les père, mère, frères et sœurs ;

— de la totalité de cette part réservataire, s'il est en concours avec tout autre successible.

Son droit est toutefois limité à la nue propriété de cette part réservataire s'il se trouve en concours avec le conjoint survivant.

Art. 3. — Les droits de l'Etat seront toujours limités à la part réservataire définie à l'art. précédent, que le défunt ait ou non disposé de la quotité disponible. Celle-ci à défaut de dispositions entre vifs ou testamentaires sera intégralement dévolue aux héritiers appelés, autres que l'Etat.

Art. 5. — Il établit une taxe progressive sur la part nette recueillie par chaque ayant-droit.

Art. 8. — Il est inséré dans l'article 724 du Code civil, un deuxième al. ainsi conçu : l'Etat est saisi de plein droit des biens, droits et actions du défunt, mais il n'est jamais tenu des dettes, que sur les biens recueillis par lui.

L'alinéa 3 de l'art. 724 est ainsi modifié : l'époux doit se faire envoyer en possession.

De plus, il faut noter que l'Etat ne peut demander le partage.

M. Palmade, dans sa proposition, s'est inspiré de celle faite par M. Bokanowski, quelques années auparavant. Le principal but de la proposition a été défini par M. Joseph Barthélemy en ces termes :

« L'Etat fisc est arrêté à la frontière. Nous allons en faire un Etat héritier. Par conséquent, il pourra passer la frontière. » (Ch. déb. parl. 1926, p. 720).

Puis, M. Joseph Barthélemy fait la critique de cette disposition. Il attire l'attention sur quelques contradic-

tions, telles que l'impossibilité pour l'Etat de demander le partage, et l'obligation de recouvrer la part de l'Etat, dans les délais de la loi de Frimaire An VII. Il indique les complications qu'entraînerait l'adoption d'un tel système. Notamment, la proposition donne à l'Etat la saisine, celui-ci peut donc faire mettre les scellés ; pour administrer l'indivision, il faut le consentement de l'Etat, d'où source de difficultés ; pour le partage, les agents du fisc pour se garantir, exigeront le partage judiciaire, cause de lenteurs et de difficultés.

Puis, il critique l'intérêt même de la proposition.

Celle-ci se fonde sur le fait que dans la plupart des pays, la « jurisprudence et la législation admettent en matière de succession mobilière, tout au moins, l'application de la loi nationale, ou de la loi du domicile de cujus quand il s'agit de dispositions législatives de droit civil. Les modifications apportées par un pays à sa législation fiscale sont au contraire considérées comme strictement territoriales. Elles ne sont pas reconnues par les tribunaux étrangers ». (Rap. de la Com. des Finances de la Chambre par M. Lamoureux, Doc. parl. Ch. 1926, annexe 2.458, parag. 9 ; cf. discours de M. Palmade, Débats parl. Ch. 1926, p. 602).

La proposition n'est donc qu'un subterfuge pour tourner la jurisprudence internationale, par une modification de la législation nationale. « Cette mesure porte en elle-même sa condamnation. Les nations ne reconnaîtront pas forcément l'Etat comme un héritier » (M. Joseph Barthélemy précité). Enfin, dit-il, une proposition de M. Petsche au second Comité Dawes, faisant de l'Etat allemand un héritier afin de lui permettre de poursuivre à l'étranger les capitaux évadés, a été repoussé par le Comité, car les représentants de l'Amérique, de l'An-

gleterre et de l'Italie ont déclaré : nous n'enverrons pas en possession l'Etat héritier, nous refuserons de le reconnaître comme héritier.

C'est la condamnation formelle de la proposition très intéressante de M. Palmade. La Chambre, après cette sévère critique faite par M. Joseph Barthélemy, repoussa cette mesure fiscale.

Nous avons indiqué les principales fraudes susceptibles d'être commises sous la législation en vigueur, le 1^{er} janvier 1936 ; nous venons de rappeler brièvement les idées qui ont inspiré les mesures destinées à lutter contre ces fraudes, nous en avons indiqué les principales applications, réalisées ou projetées.

C'est à l'aide de ces idées qu'il nous faut maintenant traiter des récentes mesures fiscales contre les fraudes de valeurs mobilières.

PREMIÈRE PARTIE

LES MESURES RÉCENTES

DESTINÉES A LUTTER CONTRE LA FRAUDE INTERNE

Depuis toujours, les Gouvernements successifs se sont préoccupés de réprimer l'évasion fiscale. Mais ces dernières années ont été marquées par un accroissement des mesures fiscales, accéléré encore par les nécessités budgétaires.

C'est à l'étude des mesures prises par le législateur pour réprimer la fraude s'exerçant à l'intérieur des frontières que cette première partie sera consacrée.

Les dispositions adoptées s'inspirent des idées rappelées précédemment et elles sont contenues presque toutes dans une loi très importante du 31 décembre 1936, portant réforme fiscale, et dans un décret-loi du 8 juillet 1937.

Parmi ces mesures, les unes se contentent de modifier les dispositions antérieures. Ce sont la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession, la législation des coffres-forts et les différentes mesures secondaires qui se rapportent à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, au droit de timbre, au droit de communication.

Une autre mesure introduit dans notre législation fiscale un système nouveau, qui avait eu une existence éphémère : c'est le bordereau de coupons, dont l'étude sera faite avant celle des autres dispositions en raison de son interférence avec la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession.

CHAPITRE PREMIER

LE BORDEREAU DE COUPONS

Depuis sa création, l'impôt général sur le revenu a été perfectionné, l'Administration et le législateur ont essayé d'empêcher les fraudes ; ils y sont parvenus, plus ou moins heureusement, pour la plupart des cédules. Mais l'une d'entre elles semblait, jusqu'à présent, rester le domaine préféré de l'évasion fiscale, malgré les efforts considérables des nombreux systèmes proposés pour y remédier.

Tout dernièrement encore, le législateur par un décret-loi, manifestait son intention de lutter avec énergie contre la fraude sur l'impôt général sur le revenu, commise par l'insuffisance ou la non déclaration des revenus provenant des capitaux mobiliers, en particulier des valeurs mobilières. Ce décret-loi du 8 juillet 1937 crée une mesure destinée à contrôler la déclaration des revenus mobiliers ; c'est le bordereau de coupons dont nous avons déjà parlé dans notre chapitre préliminaire.

SECTION I

Le décret-loi du 8 juillet 1937

La nouvelle disposition introduite dans notre législation fiscale par le décret-loi du 8 juillet 1937, a d'étroites

affinités avec les divers systèmes étudiés au début de cet ouvrage.

Elle est fondée sur cette idée : donner à l'Administration la possibilité de connaître le montant des dividendes, ou intérêts provenant des valeurs mobilières, encaissés dans l'année par le contribuable.

Nous allons examiner par quels moyens l'institution nouvellement créée par le législateur fiscal pourra atteindre cette fin.

Tout d'abord voici le texte du décret-loi du 8 juillet 1937 :

« Toute personne ou société qui fait profession de payer des intérêts, dividendes, revenus et autres produits de valeurs mobilières ou dont la profession comporte à titre accessoire des opérations de cette nature ne peut effectuer de ce chef ni un paiement ni ouvrir aucun compte sans exiger du requérant la justification de son identité.

« Elle est, en outre, tenue de remettre au directeur départemental des contributions directes du lieu de l'établissement payeur, dans des conditions qui seront arrêtées par le ministre des finances, le relevé des sommes payées par elle, sous quelque forme que ce soit, sur présentation ou remise de coupons ou d'instruments représentatifs de coupons. Ce relevé indique, pour chaque requérant, ses nom et prénoms, son domicile réel et le montant net des sommes par lui touchées.

« Les mêmes obligations incombent aux collectivités dont les dividendes et intérêts de leurs propres actions, parts ou obligations qu'elles payent à des personnes ou sociétés autres que celles qui sont chargées du service de leurs coupons.

« Les personnes et sociétés soumises aux prescriptions

du présent article et qui ne s'y conformeraient pas ou qui porteraient sciemment des renseignements inexacts sur les relevés fournis par elles à l'administration seraient passibles d'une amende fiscale de 1.000 frs décimes compris, pour chaque omission ou inexactitude. L'amende sera constatée par le directeur des contributions directes et comprise dans un rôle qui pourra être mis en recouvrement jusqu'à la fin de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle auront été faits les paiements correspondant à l'infraction. L'application de l'amende pourra être contestée devant le conseil de préfecture jusqu'à la fin du troisième mois suivant celui de la mise en recouvrement du rôle. Les réclamations seront présentées, instruites et jugées conformément aux dispositions des articles 369 et suivants du code général des impôts directs ;

« Des arrêtés du ministre des finances fixeront les conditions dans lesquelles les caisses publiques seront tenues d'appliquer les dispositions du présent article.

« Les coupons présentés sont, sauf preuve contraire, réputés propriété du requérant. Dans le cas où celui-ci présente des coupons pour le compte de tiers, il a la faculté de remettre à l'établissement payeur une liste indiquant outre ses nom, prénoms et domicile réel, les nom, prénoms et domicile réel des propriétaires véritables, ainsi que le montant des coupons appartenant à chacun d'eux. L'établissement payeur annexe cette liste au relevé fourni en exécution de l'article précédent. Les peines de l'article 146 du code général des impôts directs sont applicables à celui qui est convaincu d'avoir encaissé sous son nom des coupons appartenant à des tiers en vue de faire échapper ces derniers à l'application de l'impôt. »

L'article 1 de la nouvelle disposition fiscale impose des obligations, non aux contribuables, mais aux établissements payeurs de coupons.

Cette expression « établissements payeurs » désigne les personnes ou sociétés qui font profession de payer les intérêts, dividendes, revenus ou autres produits de valeurs mobilières, ou dont la profession comporte, à titre accessoire, des opérations de cette nature. Sont également soumis à l'obligation les Banques, les sociétés payant directement les coupons aux porteurs de titres ainsi que les officiers ministériels et publics.

Les assujettis sont astreints à une double obligation.

Exiger de la personne qui requiert le paiement des coupons ou l'ouverture d'un compte, la justification de son identité.

Remettre périodiquement au directeur départemental des Contributions directes, le relevé des sommes payées à son client.

L'article II précise que « les coupons présentés, aux fins de paiement, seront réputés propriété du requérant », sauf preuve contraire. Cette disposition n'a pas grand intérêt, elle n'est que l'application du droit commun et son absence n'aurait rien modifié. L'article 2279 s'applique aux coupons, excepté dans le cas où un texte législatif contiendrait expressément une disposition contraire.

Le deuxième alinéa de cet article II du décret-loi du 8 juillet 1937 est plus intéressant. Il envisage une hypothèse très fréquente. Le requérant n'est pas propriétaire des coupons, mais un mandataire. Il serait sévère de considérer les revenus encaissés par lui pour le compte d'un tiers, comme lui appartenant, et de lui faire payer l'impôt y afférant. Le législateur a donc prévu que la

personne qui encaisserait des intérêts ou dividendes de valeurs mobilières pour un tiers, serait obligée de remettre à l'établissement payeur, une liste comprenant outre son nom, prénom et domicile réel, les noms, prénoms et domicile réels des propriétaires des coupons ; ainsi que le montant des sommes encaissées pour chacun d'eux. Sinon le requérant serait considéré par le fisc comme propriétaire des coupons, et par suite passible de l'impôt.

Pour éviter que des fraudes ne soient commises, l'alinéa 2 rend les peines de l'article 146 du Code des impôts directs (amende de 1.000 à 5.000 frs ; emprisonnement de 6 jours à un mois, publication du jugement par insertion dans les journaux ou par affichage ; en cas de récidive, amende de 1.000 à 100.000 frs ; emprisonnement de un mois à 6 mois ; suppression totale ou partielle des droits civiques, énumérés par l'art. 42 du C. pénal, pendant 5 ans au moins, 10 ans au plus), applicables à celui qui est convaincu d'avoir encaissé sous son nom des coupons appartenant à des tiers, en vue de les faire échapper à l'impôt.

L'ensemble des dispositions du décret vient d'être exposé. Il faut approfondir maintenant les deux points les plus importants : la justification de l'identité ; le relevé transmis aux contributions directes.

Ces deux obligations, imposées aux établissements payeurs sont bien mentionnées dans le texte du décret-loi. Mais le détail de leur application a fait l'objet d'instructions envoyées par les Contributions directes aux établissements de crédit et aux sociétés, en septembre 1937, dont les dispositions ont été reprises et complétées par une instruction ministérielle du 26 janvier 1938 (*J. O.* 28 janvier 1938, page 1.205). Cette dernière remplace les

instructions antérieures et comme elle les complète, nous nous contenterons de son étude.

L'instruction ministérielle traite séparément des deux obligations signalées plus haut.

En ce qui concerne la justification de l'identité du présentateur des coupons, la plupart des pièces d'identité habituelles : passe-port, permis de conduire, livret de famille, carte d'électeur, etc... sont acceptées (voir la liste annexée à l'instruction ministérielle du 26 janvier 1938). Le payeur est tenu d'indiquer sur le bordereau ou autre document servant au paiement, la pièce d'identité produite par le requérant. Il doit, bien entendu, mentionner les nom, prénoms et domicile réel de celui-ci, ainsi que le montant de la somme encaissée.

Si le présentateur est connu des payeurs, aucune justification ne sera exigée ; seule la lettre C (connu) sera mentionnée sur les bordereaux. Bien entendu les nom, prénoms, domicile et le montant du paiement effectué, doivent figurer.

L'instruction ministérielle donne la solution de quelques difficultés susceptibles de se présenter souvent.

Le présentateur peut être l'employé d'une personne physique ou morale soumise aux obligations de l'article premier du décret-loi. La pièce de paiement sera dans ce cas établie au nom de la personne qui fait procéder à l'encaissement, mais l'employé doit justifier que les coupons sont présentés pour le compte de son employeur.

Le paragraphe 4 de l'instruction prévoit une hypothèse fréquente dans les campagnes. Une personne encaisse les coupons appartenant à ses amis. Le présentateur a la faculté de déclarer qu'il les encaisse pour le compte de tiers. Si les coupons appartiennent à plusieurs personnes, le requérant remet une liste des véritables pro-

priétaires des coupons, avec la mention des sommes revenant à chacun d'eux. Le payeur inscrira alors sur la pièce de paiement établie au nom du présentateur dans les conditions ci-dessus, la mention « liste jointe ». Si les coupons sont la propriété d'une seule personne, il suffira d'indiquer sur la pièce de paiement, en plus des nom, prénoms, domicile réel du requérant, les nom, prénoms et domicile réel du tiers pour le compte duquel les coupons sont présentés. La mention « pour le compte de M. (nom, prénoms, adresse) » figurera sur la pièce de paiement. Enfin, le présentateur peut être soumis aux obligations de l'article I du décret-loi ; dans ce cas la pièce de paiement sera établie au nom du requérant, mais sans liste annexe et portera la mention « P. C. tiers (pour compte de tiers) ».

Le paragraphe 5, contient une disposition importante. Les femmes mariées pourront encaisser les coupons en produisant une pièce d'identité au nom de leur mari. Les coupons seront considérés comme présentés par ce dernier. La pièce de paiement sera établie au nom de Mme X... pour compte de M. X... (nom, prénoms, adresse du mari). Il en sera de même, lorsque la femme produisant une pièce d'identité personnelle, aura déclaré encaisser les coupons pour le compte de son époux. La pièce de paiement sera établie au nom de la femme, lorsqu'elle produira une pièce d'identité personnelle, et négligera de déclarer qu'elle présente les coupons pour le compte de son mari.

L'instruction ministérielle prévoit une deuxième obligation, imposée aux établissements payeurs ; celle d'adresser des relevés à l'administration des Contributions directes. Les payeurs sont obligés d'envoyer au direc-

teur départemental des Contributions directes des relevés concernant :

1° « les coupons instruments représentatifs de coupons, et arrérages payés en espèces, à présentation, au guichet soit des caisses publiques, soit des personnes ou sociétés visées à l'article I du décret-loi.

2° « les coupons et arrérages que les Sociétés payent par correspondance (chèque ordinaire, chèque postal, mandat-poste, etc...) aux porteurs de leurs propres titres.

3° « les coupons et instruments représentatifs de coupons, remis aux guichets pour inscription de leur montant au crédit d'un compte, ainsi que les arrérages portés en compte sur présentation des titres aux guichets.

4° En ce qui concerne les chèques dividendes émis par des sociétés ayant leur siège en France, les relevés seront fournis par des sociétés émettrices. Pour les chèques dividendes en provenance des colonies et de l'étranger, les relevés seront produits par l'établissement qui en effectue le paiement.

En définitive, tous les moyens par lesquels les revenus provenant de valeurs mobilières sont payés aux propriétaires des titres, sont obligatoirement atteints par le décret-loi, précisé par l'instruction ministérielle du 26 janvier 1938.

Toutefois, il y a lieu de remarquer que les dispositions de l'article I du décret-loi ne visent que les revenus des valeurs mobilières, c'est-à-dire les titres correspondant, soit à un droit de créance, s'il s'agit d'obligations, soit de co-propriété s'il s'agit d'actions, de parts d'intérêts ou de parts de fondateurs. Mais ces titres ne constituent pas des valeurs mobilières, si leur transmis-

sion doit se faire suivant l'article 1690 du code civil. Ne sont donc pas atteints par le décret-loi, les revenus provenant de créances.

L'article I du décret-loi, ne traite pas de la forme des relevés adressés aux Contributions directes. L'instruction ministérielle du 26 janvier 1938 comble cette lacune. Le paragraphe 7, de l'instruction en son alinéa 2, énumère les mentions qui doivent figurer obligatoirement sur le relevé. La simple lecture du texte suffit. Aussi, nous nous contentons de le reproduire :

« Ces relevés porteront :

a) la désignation et l'adresse de l'établissement payeur ou le cachet du comptable public ;

b) la date du paiement ;

c) le numéro de la pièce de paiement correspondante si celle-ci est numérotée.

d) les nom, prénoms — ou prénom usuel — et adresse du domicile réel du présentateur ;

e) suivant le cas, soit la mention « C » (connu), soit l'indication de la pièce d'identité présentée ou son numéro de référence à la liste annexée à l'instruction ;

f) le montant net total, sans décomposition par nature de valeur, de la somme payée, les produits payés en monnaie étrangère étant comptés pour leur valeur en francs au jour du paiement.

g) selon le cas, l'une des mentions suivantes : « liste ci-jointe ».

Nom, prénoms — ou prénom usuel — et adresse du tiers unique pour le compte duquel les revenus sont encaissés.

« P. C. tiers », si le présentateur étant lui-même soumis aux dispositions de l'article premier du décret-loi

du 8 juillet 1937, déclare encaisser les revenus pour le compte de tiers.

Nom, prénoms — ou prénom usuel — et adresse du mari si la présentation a été faite par une femme produisant une pièce d'identité de son mari ou déclarant encaisser les revenus pour le compte de ce dernier.

Il sera dressé des relevés distincts pour les arrérages de rente 4 % 1925, avec la mention « Rente 4 % 1925 ».

L'alinéa premier, du paragraphe 7 de l'instruction ministérielle, détermine la forme même du relevé. Celui-ci doit être établi sous la forme de relevé individuel, dont l'instruction donne le modèle. Il sera substitué à celui prévu par les instructions antérieures lors de l'épuisement des stocks d'imprimés existants.

Les relevés seront envoyés au directeur départemental des Contributions Directes dans les 10 premiers jours de chaque mois. Un bordereau indiquant la désignation et l'adresse de l'établissement payeur, le mois auquel s'appliquent les relevés, le nombre de ces derniers, sera également adressé au directeur des Contributions Directes. Celui-ci accusera réception des relevés et du bordereau les accompagnant.

Enfin, les payeurs devront s'organiser de façon à permettre à l'administration de vérifier dans leurs écritures l'exactitude des diverses mentions figurant sur les relevés, par eux, fournis. De plus, ils devront conserver pendant l'année suivant celle du paiement, les pièces, livres et documents dont la conservation ne serait pas imposée par les lois existantes.

Pour rendre utilisables les relevés reçus, la Direction départementale dispose d'un personnel auxiliaire, chargé d'effectuer les opérations suivantes : constitution d'un répertoire des payeurs, vérification et classement des

relevés, établissement d'un fichier, transmission des fiches au contrôleur, conservation des doubles à la Direction.

La constitution du répertoire des payeurs est indispensable pour assurer la surveillance du fonctionnement du système. Une fiche est ouverte pour chaque payeur, elle sert au contrôle des envois mensuels.

Les relevés, à leur réception, sont triés. Ceux, portant les mentions « illisible » ou incomplètes, sont renvoyés afin d'être complétés. Les autres, sont classés par commune, soit par ordre alphabétique, soit dans l'ordre topographique des rues et numéros, suivant qu'il s'agit de communes rurales ou de villes de plus de cinq mille habitants. Les relevés une fois classés, les indications qu'ils portent, sont transcrites sur une double fiche, l'une destinée au Contrôleur, l'autre conservée au fichier départemental. Les sommes encaissées par chaque contribuable sont totalisées. Lorsque l'année est écoulée, le double de la fiche est transmis au Contrôleur, avant le 31 mars de l'année en cours.

Les fiches, ainsi établies, sont conservées pendant six ans.

Les infractions au décret-loi sont punies, d'une amende fiscale de 1.000 fr., décimes compris, pour chaque omission ou inexactitude. L'amende sera constatée par le directeur des contributions directes. Son recouvrement s'effectuera par l'intermédiaire d'un rôle recouvré jusqu'à la fin de la quatrième année, qui suit celle au cours de laquelle l'infraction aura été commise. La personne pénalisée pourra contester l'application de l'amende.

Un recours devant le Conseil de Préfecture est expressément prévu par le décret-loi, mais il ne pourra avoir

lieu, que dans les trois mois qui suivent celui de la mise en recouvrement du rôle.

Les dispositions des articles 369 et suivants concernant la procédure administrative devant le Conseil de Préfecture, sont applicables aux réclamations.

Le législateur, par l'institution du bordereau de coupons, donne à l'administration des Contributions directes un instrument susceptible d'être efficace contre la fraude de l'impôt général sur le revenu.

Pour faciliter l'application de cette mesure, et inciter les contribuables à remplir leur devoir fiscal, il accorde une amnistie, applicable aux impôts sur les revenus mobiliers, et à l'impôt général sur le revenu.

L'article I, du décret-loi du 31 août 1937, dispose : les déclarations des contribuables faites entre le 1^{er} janvier 1938 et le 1^{er} mars ou le 1^{er} avril 1938, suivant le cas, qui feront ressortir une augmentation des revenus des valeurs mobilières, ne pourront être opposées aux contribuables pour le contrôle des revenus afférents aux précédentes années.

SECTION II

La critique

Le bordereau de coupons, établi par le décret-loi du 8 juillet 1937, mis en application par les instructions des Contributions directes et l'instruction ministérielle du 28 janvier 1938, appellent un examen critique, auquel il sera procédé en se plaçant au point de vue juridique, économique, efficacité,

Le système de contrôle des revenus mobiliers, impose aux établissements payeurs plusieurs obligations.

La personne qui requiert le paiement des coupons, doit justifier de son identité. Cette disposition importante s'oppose très nettement à l'obligation imposée par la forme au porteur des titres. Le conflit entre le droit privé et le droit fiscal existe, mais il se trouve atténué lorsque les coupons sont présentés à une banque où ils ne sont pas domiciliés. Dans ce cas, en effet la banque n'est pas obligé de les payer. Il n'en est pas de même lorsque le requérant encaisse les produits des titres dans une banque où les titres sont domiciliés, ou présente les coupons à la société débitrice. Dans ce cas-là, l'obligation de payer est inéluctable : le conflit existe toujours ; de plus, il est irréductible. D'après le droit privé, la société, ou la banque qui lui est substituée, a contracté l'obligation de payer les coupons sans demander au requérant son identité. Le droit fiscal force la société à violer le droit du porteur à garder l'anonymat, par l'exigence de la justification de l'identité.

Mais, nous ne nous contenterons pas de reprocher au bordereau de coupons d'être une manifestation de la tendance de l'administration à ériger le droit fiscal en droit autonome.

Système dont le principal inconvénient serait, non seulement de créer deux conceptions des règles juridiques l'une civile, l'autre fiscale, mais, par l'augmentation de plus en plus considérable des taux d'impôts, de supprimer en pratique les règles du droit privé.

Nous noterons que le nombre, très élevé des relevés que l'administration doit recevoir, classer, transmettre au contrôleur des contributions directes, aura pour con-

séquences des erreurs imputables, soit aux employés de la Banque, soit à ceux de l'Administration.

Le contribuable, victime de ces erreurs, ne pourra pratiquement pas en faire la preuve. C'est, d'autant plus injuste, qu'elles sont très fréquentes dans les établissements bancaires (cf. *Revue Notariat et Enregistrement*, art. 27.133).

Les inconvénients juridiques du bordereau de coupons sont importants, mais les conséquences économiques sont plus intéressantes encore.

Cette nouvelle institution, pour son fonctionnement, a nécessité l'organisation d'un nouveau service ; ce qui a pour résultat immédiat et tangible, d'augmenter le nombre des fonctionnaires et par suite d'accroître les charges du budget. Cela réduit l'intérêt fiscal et budgétaire de la nouvelle disposition.

Les obligations imposées par le décret-loi aux établissements payeurs sont un nouveau pas que le législateur (c'est-à-dire l'administration, les décrets-lois ont été rédigés par les bureaux) fait dans la voie où il s'est engagé depuis quelques années. Il transforme de plus en plus les banques en agents auxiliaires du fisc (cf. *Revue des Contributions*, février 1937, *Revue du Notariat et Enregistrement*, art. 27.133). Celles-ci ont actuellement une partie de leur personnel occupé uniquement à l'exécution des obligations imposées par le fisc. Les banques ont pour rôle, non pas d'être les auxiliaires du fisc, mais de distribuer le crédit. Elles sont détournées de leur objet, c'est dommage pour l'économie. De plus, les charges imposées par l'administration aux établissements bancaires, se traduisent par des dépenses monétaires qui doivent être récupérées. En définitive, ce sont les personnes qui sollicitent du crédit de la part des banques, qui

paieront les charges fiscales récemment imposées aux établissements bancaires.

Mais ce ne sont pas les seuls inconvénients économiques de la nouvelle institution.

Elle peut avoir pour conséquence, l'exportation des capitaux. En tous cas, elle constitue indirectement une prime à la constitution d'avoir à l'étranger. Ces derniers échappent au contrôle de l'administration (voir deuxième partie). Ce sont des moyens pour éluder le paiement des impôts dans certains cas. Dès lors, plus le filet fiscal sera resserré en France, plus la fraude externe se développera, et par là-même l'institution cause de la raréfaction des capitaux, peut avoir pour répercussion l'élévation du taux de l'intérêt.

En tous cas, il semble paradoxal d'insérer parmi des mesures destinées à rétablir l'équilibre budgétaire afin de relever la confiance des dispositions fiscales susceptibles d'effrayer les capitaux, dont l'économie nationale a tant besoin (cf. *Revue des Contributions*, octobre 1937).

Contradiction avec les principes du droit privé, complexité, prime à l'exportation des capitaux, répercussion sur le taux de l'intérêt, tels sont les inconvénients du système. Il serait peut-être possible de n'en pas tenir compte, si l'institution du bordereau de coupons était efficace.

Or, de sérieux doutes ont été émis dans les colonnes des *Revues et Journaux*.

Sans parler des fausses pièces d'identité toujours possibles, et dont l'usage est dangereux, il faut remarquer que l'institution n'a d'efficacité que sur la fraude interne. Les revenus encaissés à l'étranger et dont il sera traité dans la deuxième partie de cet ouvrage, sont hors du champ d'application de ce système.

Le contribuable pourra sans recourir à ces moyens nettement frauduleux et immoraux, faire encaisser ses coupons par un tiers non assujetti à l'impôt général (l'impôt cédulaire n'est pas visé par le décret-loi, aucune fraude n'est possible avec le système du stoppage à la source).

Il peut aussi vendre ses titres quelques jours avant que les coupons soient détachés, puis les racheter par la suite ; c'est un moyen dont l'usage peut être délicat et malaisé.

Mais ces évasions fiscales susceptibles de se produire ne sont rien ou peu de chose, si on remarque que les revenus mobiliers constituent l'un des éléments et non la base de l'impôt général. C'est pour déterminer, à peu près exactement, cet élément susceptible d'être annihilé par d'autres, et pour atteindre 1.645.988 assujettis à l'impôt général, dont 1.117.576 ont des revenus nets allant de 10.000 à 20.000, alors que plusieurs millions de personnes encaissent des coupons, que l'administration a fait établir par le législateur un système, dont les inconvénients sont multiples et variés.

Malgré ces critiques, il ne faut pas minimiser les avantages du bordereau de coupons. Il n'impose pas d'obligations aux porteurs. Ceux-ci, comme par le passé, donnent leur identité aux banques (c'était une habitude plus ou moins régulière, dont le seul intérêt était d'éviter au porteur d'attendre la vérification des oppositions avant d'être payés). La nouvelle institution a simplement rendu obligatoire cet usage, sa mise en vigueur, peut de ce fait, être passée inaperçue pour un assez grand nombre de personnes. C'est un avantage considérable. Le système, créé par le décret-loi, se conjugue avec la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession ;

c'est même sa principale utilité. Le bordereau de coupons, tel qu'il doit fonctionner, est théoriquement efficace. Désormais, il paraît difficile que les omissions ou insuffisance de déclaration de revenus des valeurs mobilières, ne soient pas relevées par l'administration des Contributions directes. Et si le résultat est atteint, l'expérience nous l'apprendra, il faudra s'en féliciter.

CHAPITRE II

PRÉSUMPTION

DE PROPRIÉTÉ DES VALEURS MOBILIÈRES

DÉPENDANT D'UNE SUCCESSION

Les valeurs mobilières, sous la forme au porteur, se transmettent facilement et sans laisser de trace. L'administration craignant les fraudes en matière d'impôt de succession a établi dès 1918 une présomption de propriété des titres dépendant d'une succession. Cette disposition fiscale a pour but d'empêcher les héritiers de diminuer le montant de la succession soit en s'emparant des valeurs mobilières laissées par le défunt, soit en recevant de celui-ci les titres par don manuel effectué peu avant son décès.

C'est à l'étude, puis à la critique de cette disposition fiscale modifiée par les articles 46 à 48 de la loi du 31 décembre 1936 portant réforme fiscale, que nous allons procéder.

SECTION I

Etude de la législation

Pour faciliter la compréhension des importantes modifications apportées récemment, nous retracerons l'évolution de cette présomption.

L'article 17, de la loi du 18 avril 1918 relative aux mesures contre les fraudes fiscales contenait une disposition ainsi conçue :

« Sont présumés jusqu'à preuve du contraire, faire partie de la succession, pour la liquidation et le paiement des droits de mutation par décès, les titres et les valeurs, dont le défunt a perçu les revenus, moins de 6 mois avant son décès, et dont les héritiers, donataires et légataires universels, ou à titre universel du défunt sont ultérieurement reconnus être en possession.

Toutefois, les héritiers donataires et légataires qui se prévaudront d'un don manuel desdits titres et valeurs, à eux consentis par le défunt, ne seront pas tenus au paiement de l'impôt de mutation par décès ; s'ils acquittent sur le montant de ces titres ou valeurs le droit de donation entre vifs d'après une déclaration passée au bureau du domicile du défunt.

Lorsque cette déclaration n'aura pas été souscrite dans les délais prévus par la loi du 22 Frimaire an VII, l'héritier donataire ou légataire, pourra encore acquitter le droit de donation entre vifs, au plus tard dans les trois mois, à partir de la mise en demeure par lettre recommandée de l'administration, avec accusé de réception.

Mais il devra, dans ce cas, donner en outre de ce droit, les intérêts au taux légal, calculés à compter de l'expiration du délai fixé pour le paiement des droits de mutation par décès ».

Le premier alinéa de cet article établit une présomption légale, en se basant sur la réunion de deux faits ; l'encaissement de revenus des titres et valeurs par le défunt, et la possession de ces même titres et valeurs par ses héritiers.

Cette mesure pour être applicable, exige la réunion de trois conditions.

Le *de cujus* doit avoir encaissé des revenus de titres et valeurs avant son décès.

La perception des revenus doit avoir été faite dans les six mois, précédant l'ouverture de la succession.

Les héritiers, donataires et légataires universels, ou à titre universel doivent être ultérieurement reconnus en possession de ces titres.

L'administration doit prouver que les trois conditions exigées sont remplies. A ce moment la présomption joue, le paiement des droits devient exigible, toutefois les héritiers ont la possibilité d'apporter la preuve contraire (la présomption n'étant pas irréfragable et l'article 17 prévoit expressément la preuve contraire), dans les délais accordés par l'article 311 du Code de l'enregistrement pour la restitution des droits.

Le deuxième alinéa, de l'article 17 de la loi du 18 avril 1918, donne aux contribuables la faculté d'opter entre le paiement des droits de mutation par décès ou le paiement des droits de donation.

Les héritiers donataires ou légataires peuvent faire échec à la présomption en se prévalant d'un don manuel des titres ou valeurs à eux consentis par le *de cujus*. Ils acquittent alors les droits de donation entre vifs, en faisant une déclaration au bureau de l'enregistrement du domicile du défunt. Le droit d'option peut être exercé, non seulement, dans les délais fixés par l'article 22 de la loi de Frimaire An VII (art. 103 du C. E.), pour faire la déclaration de succession, mais encore dans les trois mois à partir d'une mise en demeure, par lettre recommandée de l'administration, avec accusé de réception. Dans ce dernier cas, ils paient les intérêts au taux légal,

calculé à compter de l'expiration des délais fixés pour le paiement des droits de mutation par décès.

Nous remarquerons que les dispositions de l'art. 17 de la loi du 18 avril 1918 ne s'appliquent qu'aux héritiers, donataires, légataires universels ou à titre universel ; les légataires particuliers sont donc exclus ; c'est logique.

Cette présomption paraissait établie une fois pour toutes, et reposait sur des bases sérieuses ; on pouvait penser qu'elle ne serait pas modifiée ; il n'en a rien été.

Cette présomption simplifiait la preuve de l'administration ; cependant celle-ci était rarement en mesure d'invoquer l'article 17, de la loi du 18 avril 1918, devenue après la légère modification de 1925 (délai porté de 6 mois à 1 an) l'article 67 du Code de l'Enregistrement (cf. Rapport J. Schmidt, doc. parl. Ch. Annexe 1265, cess. extr.). Elle connaissait pourtant par la déclaration de succession les établissements où le défunt encaissait ses revenus, et par son droit de communication, elle pouvait retrouver les traces de revenus perçus par le défunt dans l'année précédant son décès.

Mais la preuve de la possession des titres par les héritiers était beaucoup plus difficile. Ceux-ci s'abstenaient en effet d'encaisser les revenus des valeurs mobilières visées, par la présomption dans les mêmes établissements que le *de cujus* ou les faisaient toucher par un ami.

D'autre part, le délai d'un an limitait l'application de l'art. 67 dans le temps (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.724, paragraphe 9).

En 1936, l'esprit de lutte contre la fraude sur les valeurs mobilières qui animait le Gouvernement, ce dont on ne saurait trop le féliciter, eut pour résultat une grande modification de l'art. 67. Cependant, seul l'alinéa premier a été changé. En voici, la nouvelle rédaction.

« Sont présumés, jusqu'à preuve contraire faire partie de la succession pour le paiement des droits de mutation par décès, les titres ou les valeurs dont le défunt a perçu les revenus, ou à raison desquels il a effectué les opérations quelconques, moins d'un an avant son décès ».

Désormais, une seule condition est exigée. Le défunt doit avoir fait une opération quelconque, sur des titres ou valeurs dans l'année précédant son décès, cela suffit pour que les titres soient considérés comme faisant partie de la succession (cf. M. Lesaché, Rapporteur pour avis de la Commission Sénatoriale de Législation civile, cf. Rapport de MM. Jammy Schmidt et Abel Gardey). Est donc supprimée l'exigence de la reconnaissance de la possession des titres par les héritiers, et la première condition imposée par l'art. 17 de la loi du 18 avril 1918 est singulièrement élargie ; à l'encaissement des revenus le législateur fiscal ajoute : toutes opérations quelconques.

Les rapports de MM. Jammy Schmidt et Abel Gardey précisent l'expression « opération quelconque ». Ce sont : la représentation à une assemblée générale d'actionnaires, l'exercice du droit de souscription, recoupponnement, le dépôt de titres dans une Banque ou leur retrait, les constitutions de valeurs en nantissement, et les avances sur titres, etc... (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.724, paragraphe 6).

Les autres alinéas de l'art. 67 du C. E. ne sont pas modifiés. Le droit d'option prévu et réglementé par les alinéas 2, 3 et 4 de l'ancienne rédaction subsistent. De même, la présomption établie ne change pas, elle ne devient pas une présomption irréfragable, la preuve contraire subsiste. Il y a cependant une innovation ; elle est réglementée assez strictement par l'art. 257 bis du C. E., créé par la loi du 31 décembre 1936.

Le premier alinéa de cet article, accorde aux agents du service de l'enregistrement, ayant au moins le grade de receveur-contrôleur, la possibilité de demander des justifications et des éclaircissements aux appelés au sujet de titres et valeurs mobilières non énoncés à la déclaration de succession, et rentrant dans les présomptions de l'art. 67. La demande de justification peut être faite par lettre recommandée avec accusé de réception. La réponse devra dans ce cas être faite dans le délai fixé par l'administration. Un minimum de temps est établi par l'art. 257 *bis* ; il est de trente jours.

Le troisième alinéa concerne spécialement la preuve contraire. Elle n'est plus possible lorsque la réponse aux demandes écrites de justification n'a pas été faite dans les délais assignés par l'enregistrement ; ainsi que dans le cas où la réponse constituerait un refus de répondre. Cette disposition très sévère figurait dans le projet de loi et avait été votée par la Chambre, mais le Sénat refusa de l'adopter ; considérant que le délai minimum de 30 jours était insuffisant, pour permettre aux héritiers d'effectuer les recherches nécessaires, soit pour répondre, soit pour administrer la preuve contraire, et qu'il était « abusif », que le seul fait de l'expiration du délai provoque la forclusion des héritiers, quant à la possibilité d'écarter la présomption par la preuve contraire (cf. Rapport Abel Gardey, Annexe 894, Sénat Ses. extra, 1936).

L'alinéa 3 du futur article 257 *bis* du C. E. fut modifié. Un membre de phrase fut ajouté par la Commission des Finances « sous réserve des restitutions qui apparaîtraient ultérieurement justifiées ».

Cette addition est très importante, elle anéantit en grande partie les dispositions de l'alinéa 3 dont l'objet

semble-t-il est de sanctionner le refus ou le défaut de réponse dans le délai, par l'obligation au paiement effectif des droits (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.724, parag. 6).

Le contribuable a toujours la possibilité d'obtenir la restitution des droits, prévus par l'art. 311 du C. E., en administrant la preuve contraire, soit à l'amiable, soit devant les Tribunaux. Le délai d'un mois prévu pour la réponse à l'administration se combine avec le délai de trois mois accordé par l'art. 67, alinéa 3.

C'est seulement semble-t-il après que l'administration aura mis en demeure l'appelé conformément à l'art. 67, et lui aura demandé des justifications dans les formes prévues par l'art. 257 *bis*, al. 3, et après expiration des délais, que la présomption jouera pleinement contre le contribuable. Celui-ci sera obligé de payer le droit, sauf restitution ultérieure, la faculté de faire opposition à la contrainte au paiement de l'impôt de mutation par décès, lui paraissant supprimée.

En définitive, l'art. 67 complété par l'art. 257 *bis*, du C. E. offre aux héritiers, donataires, légataires une triple option : 1° payer les droits de mutation entre vifs (don manuel) ; 2° payer les droits de mutation par décès ; 3° éviter la charge de l'impôt en administrant la preuve contraire à la présomption. A cette option, nous rattachons celle de payer les droits, puis d'en demander la restitution ; l'impôt n'étant pas, dans ce cas, payé.

La nouvelle présomption, ainsi nouvellement réglementée ne s'applique pas en vertu du principe de la rétroactivité, aux successions ouvertes antérieurement à sa promulgation. Mais l'administration a décidé que la présomption s'appliquera aux successions ouvertes, depuis l'entrée en vigueur de la loi, quelle que soit la

date à laquelle les opérations quelconques sur les titres et valeurs mobilières, auraient été effectuées, pourvu que ce soit dans l'année précédant le décès.

Enfin, l'article 257 *bis*, al. 4 prévoit un règlement d'administration publique pour l'application des dispositions contenues dans les articles 257 *bis*, et 67 al. 1. Ce règlement récemment rendu a été publié au *Journal Officiel* du 9 février 1938. Il précise la forme des demandes de renseignements adressées aux héritiers. Celles-ci auront lieu soit verbalement, soit par simple avertissement, soit par lettre recommandée, avec accusé de réception. Dans ce dernier cas, mention de la perception des revenus ou des opérations quelconques effectuées par le défunt dans l'année précédant son décès, devra être faite.

L'article 2 réglemente la mise en demeure. Elle est faite par lettre recommandée avec accusé de réception et donne aux héritiers un délai de trois mois pour répondre.

Ceux-ci doivent dans ces trois mois, choisir parmi les trois options de l'art. 67 : 1° rapporter la preuve contraire ; 2° payer les droits de donation ; 3° payer les droits de mutation par décès, puis exiger la restitution postérieurement.

L'article 3 déclare que le défaut ou l'insuffisance de réponse rendent la preuve contraire prévue par l'article 67, al. 1^{er}, irrecevable.

Le recouvrement des droits aura lieu. Mais la possibilité d'obtenir la restitution des sommes payées est toujours possible, sauf application de la prescription de deux ans (art. 311 C. E.).

SECTION II

Critique

La nouvelle rédaction de l'article 67 complété par l'article 257 *bis*, du Code de l'Enregistrement ne semble pas devoir être considérée comme une modification heureuse, au point de vue rationnel juridique, économique.

Par contre, son efficacité paraît certaine.

L'ancien système se basait sur la concordance de deux faits.

L'encaissement de revenus de titres et valeurs mobilières par le *de cujus* dans l'année précédant son décès.

La possession de ces titres et valeurs mobilières par les héritiers.

Ces deux faits, par leur coïncidence troublante, suffisaient pour établir sur des bases logiques une présomption non irréfragable (cf. M. Abel Gardey, Documents parlementaires, Sénat, Sess. Parl. 1936, Annexe 894, cf. M. Lesaché, Rapporteur pour avis de la Comm. de Législation, Débats parlementaires, Sénat, séance du 22 décembre 1936, page 1.661). C'était une disposition heureuse.

Mais, il n'en est plus de même. La nouvelle disposition supprime une des faits : la possession des titres par les héritiers et modifie l'autre, par l'adjonction à l'encaissement des revenus d'opérations quelconques sur les titres de valeurs mobilières. C'est rendre plus fragiles les bases de la présomption (cf. Abel Gardey, Rapport précité). Nous sommes tentés d'ajouter qu'elles sont presque détruites.

De plus, cette mesure nous semble peu équitable. Le législateur établit une présomption sévère, les titres et valeurs mobilières sur lesquels le défunt a effectué des opérations quelconques, dans l'année précédant son décès, font partie de la succession pour la liquidation et le paiement des droits, sauf preuve contraire. Il arrive souvent d'une part que le *de cujus*, ayant des relations peu fréquentes avec ses futurs héritiers, fait don manuel de titres et valeurs mobilières, à une personne parente éloignée ou ami, qui le soigne. D'autre part, le défunt peut avoir fait des opérations, encaissement de revenus, recoupponnement pour le compte de tiers ; il peut aussi avoir échangé, détruit, aliéné ses titres, sans en avoir conservé les bordereaux (cf. M. Lesaché et M. Abel Gardéy, rapports précités). Néanmoins, l'héritier sera censé les avoir trouvés dans la succession et paiera les droits de succession sur des biens qu'il ne recevra pas. On lui accorde bien, il est vrai, la possibilité de prouver le contraire, mais cette possibilité est réglementée de telle façon qu'il ne peut pas éviter le paiement des droits. Ce qui lui est permis, c'est d'en obtenir la restitution.

Enfin, cette présomption en assimilant l'honnête contribuable au fraudeur, n'est pas faite pour encourager l'accomplissement consciencieux des obligations fiscales.

La nouvelle rédaction de l'art. 67 présume l'héritier de mauvaise foi. Elle s'oppose nettement aux principes juridiques de notre droit civil. La bonne foi est toujours présumée. La mauvaise foi doit être prouvée ; c'est équitable et logique.

La nouvelle disposition fiscale renverse le droit commun. De plus, la preuve contraire accordée par le texte ne tient pas compte des nécessités juridiques. Comment,

l'héritier va-t-il faire pour administrer la preuve contraire ?

Les titres ou valeurs mobilières ont disparu puisque l'héritier ne les a pas reçus et que le défunt les possédait. L'appelé à la succession va donc se servir des dispositions de la loi de 1872 sur les titres au porteur volés ou perdus.

L'héritier se procurera les numéros des titres dans les banques et chez les agents de change, cela nécessitera des recherches longues et difficiles, puis il fera opposition entre les mains de l'établissement débiteur, et il attendra que quelqu'un vienne présenter les coupons à l'encaissement. Le procès s'engagera alors, sur la question de la propriété des titres et des coupons. A ce moment-là, la preuve contraire ne sera pas loin d'être établie. Mais combien de mois se seront passés avant ce résultat ? Si 2 ans se sont écoulés, la restitution des droits ne sera pas obtenue (art. 311, C. E. et art. 3, décret du 9 fév. 1938).

Il n'en sera pas toujours ainsi, l'héritier pouvant retrouver des papiers appartenant au défunt, des témoins, etc... Mais, il faut tenir compte des principes établis pour les preuves en matière d'enregistrement, ils feront obstacle à l'admission de tel ou tel moyen de preuve.

Cette disposition fiscale n'est pas seulement critiquable au point de vue rationnel et juridique ; elle l'est encore économiquement.

La présomption établie par la loi de réforme fiscale du 31 décembre 1936, est complétée harmonieusement par l'institution du bordereau de coupons, comme nous le verrons en traitant de l'efficacité.

La fraude sur les valeurs mobilières dépendant d'une succession par le fonctionnement correct et simultané

de la présomption édictée par l'art. 67 du C. E. et du bordereau de coupons paraît pouvoir être considérablement diminuée. Nous croyons voir un inconvénient économique de la co-existence de ces deux mesures.

MM. Denais et Tinguy du Pouet ont fait ressortir, à la Commission des Finances de la Chambre, que la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession serait susceptible de détourner les capitalistes de l'achat de titres ou de valeurs mobilières. C'est peut-être exact, mais nous voulons attirer l'attention sur un autre fait. Ces deux mesures, par leur interférence, constituent, semble-t-il, une prime indirecte à l'exportation et à la détention de capitaux à l'étranger. Les avoirs à l'étranger, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cet ouvrage échappe aux impôts français, que ce soit légalement ou frauduleusement.

Toute mesure fiscale interne augmentant les avantages pécuniers dus au fait de la possession de biens à l'étranger (la morale et l'intérêt pécunier ne sont pas toujours d'accord) constitue directement ou indirectement une cause de la formation d'avoirs à l'étranger si préjudiciable au Trésor et à l'Economie Nationale. Nous en avons ainsi terminé avec les inconvénients de la nouvelle mesure de la loi du 31 décembre 1936, portant réforme fiscale. Il faut, maintenant, en voir les avantages pour le fisc, c'est-à-dire procéder à l'examen de l'efficacité de la disposition.

Que la présomption de l'art. 67 soit efficace, il est difficile d'en douter.

Le législateur décide que les titres et valeurs mobilières sur lesquels le défunt a effectué des opérations quelconques dans l'année précédant son décès, se trou-

vent dans la succession pour la liquidation et pour le paiement des droits.

Or, l'Administration, par l'exercice de son droit de communication, peut facilement avoir connaissance des opérations effectuées sur les titres ou valeurs mobilières possédés par le défunt, dans l'année antérieure à son décès. De plus, la carte d'identité, remplacée aujourd'hui par le bordereau de coupons, facilite les recherches (cf. Rapports Jammy Schmidt, doc. parl. Ch. Annexe 1.265) c'est même une des raisons de son établissement.

Nous ne voyons pas comment la disposition ne serait pas efficace. Dans certains cas, elle fera mieux que d'empêcher la fraude, elle grossira artificiellement le montant net de la succession et par suite les droits perçus et d'autant plus que l'impôt sur les successions est progressif.

En effet le défunt peut avoir donné des valeurs mobilières de la main à la main à des tiers, soit gratuitement, soit en paiement de dettes, sans exiger de quittance. Le texte, dans cette hypothèse qui n'est certes pas chimérique, dépasse l'esprit du législateur. Non seulement, cette mesure fiscale lutte contre la fraude, c'est normal et juste, mais elle aboutit indirectement à déterminer d'office dans certains cas, une partie du montant de l'héritage. C'est en contradiction avec les principes de l'impôt tel que le législateur de 1901 l'a établi.

CHAPITRE III

LÉGISLATION DES COFFRES-FORTS

Depuis fort longtemps, l'Administration de l'Enregistrement s'est préoccupée d'empêcher les héritiers d'une personne, de prendre possession, à son insu, des biens et en particulier, des valeurs mobilières appartenant au défunt. Un des principaux moyens de s'emparer des titres dont le défunt était propriétaire, consiste à ouvrir le coffre et à enlever les valeurs contenues. C'est pour éviter cette prise de possession que l'Enregistrement a fait établir toute une réglementation fiscale en 1918 et l'a fait modifier récemment.

SECTION I

Exposé de la législation fiscale des coffres-forts

La loi de réforme fiscale, votée par le Parlement le 31 décembre 1936, après maintes et maintes discussions, contient un article 49 très important, qui constituait l'art. 45 du projet de loi. Il est ainsi rédigé : « paragraphe 1^{er} : le C. E. est complété par un article 272 *bis*, ainsi conçu :

les personnes, sociétés visées à l'article 260, 1^{er} al., 262, 1^{er} alinéa, 270, parag. 1 sont tenues d'adresser au directeur de l'Enregistrement du département de leur résidence, avis de toute location de coffre-fort.

Les avis seront établis sur des formules imprimées délivrées sans frais par l'administration ; ils indiqueront les nom et prénoms des locataires, la date, le lieu de leur naissance, leur domicile, les nom et prénoms de leur conjoint, s'ils sont mariés et la date de la location. Les avis sont envoyés dans la quinzaine de cette date, il en est donné récépissé.

Chaque contravention aux dispositions du présent article est punie d'une amende de 1.000 à 10.000 fr.

Paragraphe 2. — Le N° 2 de l'art. 260 du C. E. est complété, ainsi qu'il suit :

Le répertoire est tenu sur fiches, les dates et heures d'ouverture des coffres-forts sont mentionnés sur la fiche de chaque locataire dans l'ordre chronologique.

Paragraphe 3. — La première phrase du N° 3 de l'article 260 du C. E. est complété ainsi qu'il suit :

...Après avoir certifié de leur main, sous les sanctions prévues par l'art. 214, en cas d'affirmation frauduleuse, soit qu'elles ne sont pas mariées ou qu'elles sont mariées ou séparées de corps, soit qu'elles sont mariées et séparées de corps, que leur conjoint est vivant.

Cette disposition est inintelligible à la lecture. Il faut pour la comprendre se reporter aux articles du C. E., c'est-à-dire à la législation antérieure.

I. — LA LÉGISLATION ANTÉRIEURE

Les art. 1 à 6 de la loi du 18 avril 1918 contiennent des mesures fiscales, qui par suite de leur incorporation

dans le C. E., sont devenus les articles 258 et suivants de ce Code. Leur contenu sera brièvement rappelé.

Les dispositions contenues dans ces textes, peuvent se grouper autour de quelques idées : formalités relatives à l'ouverture des coffres-forts en cas de décès ; présomption de propriété des valeurs trouvées dans le coffre-fort, obligation imposée au bailleur de coffre ; pénalités.

Une personne loue un coffre-fort, elle décède. La loi interdit l'ouverture de ce coffre, si les conditions suivantes ne sont pas remplies.

L'ouverture doit être faite par un Notaire, requis par les héritiers ou désigné par le Président du Tribunal Civil, en cas de désaccord. L'officier ministériel, depuis une loi de 1923, doit aviser par lettre recommandée avec accusé de réception, le Directeur départemental de l'Enregistrement. Celui-ci aura donc la possibilité, d'envoyer un de ses agents assister à l'ouverture du coffre. Un procès-verbal dressé par le Notaire, constatera l'ouverture du coffre, et contiendra l'énumération complète et détaillée de tous les titres, sommes ou objets quelconques contenus dans le coffre. Ce procès-verbal est enregistré gratis et exempt de timbre. Mais s'il en est fait usage, les droits deviennent exigibles. Ces formalités de l'ouverture s'appliquent non seulement lorsqu'une personne ayant loué un coffre meurt, mais aussi en cas de décès du co-locataire ou du conjoint.

Parmi les objets contenus dans le coffre, il y aura fréquemment des valeurs mobilières. Une difficulté peut se présenter : à qui appartiennent ces titres, en cas de location conjointe ?

Le législateur, pour résoudre la question, a établi une présomption de propriété. Chaque co-locataire sera con-

sidé, pour la perception des droits comme propriétaire de la moitié des valeurs mobilières, contenues dans le coffre. Cette présomption, prévue pour faciliter le travail de l'administration de l'enregistrement, n'est pas irréfragable, la possibilité de la preuve contraire est expressément reconnue par la loi.

Le législateur pour assurer l'observation des formalités de l'ouverture, a imposé aux bailleurs de coffres-forts, quelques obligations et a prévu des pénalités assez fortes.

Les personnes physiques ou morales qui louent habituellement des coffres-forts doivent :

1° Faire une déclaration au bureau de l'enregistrement de leur résidence, et s'il y a lieu à celui de chaque succursale ou agence louant des coffres.

Cette déclaration est signée par l'assujetti, ou son mandataire ou par ses représentants légaux ou leur mandataire, s'il s'agit d'une société. Elle est portée sur le registre en usage pour l'enregistrement des actes sous signature privée, et du visa pour timbre.

2° Les bailleurs sont astreints à la tenue d'un répertoire alphabétique, exempt de timbre, mentionnant les noms, prénoms, profession, domicile et résidence réelle, et numéro du coffre loué, ainsi que les pièces justificatives produites par les locataires.

3° Ils doivent inscrire sur leur registre ou carnets établis sur papier libre, les nom, adresse et qualité des personnes qui veulent ouvrir le coffre, mention de l'heure et la date doit être faite ; la signature sera apposée. Avant de signer, la personne désirant ouvrir le coffre, devra dans le cas où elle ne serait pas personnellement ou exclusivement locataire, certifier qu'elle n'a pas connaissance du décès du locataire ou de l'un des co-locat-

taires, ou du conjoint non séparé de corps, de son locataire ou co-locataire.

4° Ces répertoires, registres ou carnets, seront présentés et communiqués aux agents de l'administration de l'enregistrement, lorsque ceux-ci en feront la demande.

Toutes les obligations imposées par la loi de 1918, légèrement modifiée en 1923, sont sanctionnées par des pénalités assez importantes, destinées à les faire respecter.

Deux pénalités sont prévues. L'obligation d'acquitter, sauf recours contre le redevable, les droits de mutation par décès, et les pénalités exigibles à raison des valeurs trouvées dans le coffre-fort, est encourue par toute personne qui a fait ouvrir ou a ouvert le coffre, sans observer les formalités prévues par la loi. Le bailleur sera passible de la même sanction, lorsqu'il aura laissé ouvrir le coffre, sans la présence du locataire.

Le paiement des droits et amendes sera réclamé à ces contrevenants si la solvabilité des héritiers, donataires, légataires est douteuse, et si ces derniers refusent de payer les droits et les amendes.

Une amende de 100 à 10.000 frs, en principal vient s'ajouter à la précédente sanction.

L'héritier, légataire, donataire, qui omet de déclarer les valeurs contenues dans le coffre, devient solidaire de la personne qui a ouvert ou fait ouvrir le coffre en contravention à la loi, pour le paiement de l'amende. Il s'est rendu complice de la fraude, il en supporte les conséquences.

Pour établir la preuve des infractions à la loi fiscale, l'administration a le choix entre deux systèmes : Ou bien se soumettre au droit commun, comme l'y autorise

l'art. 259, al. 4 du C. E. ; dans ce cas l'administration sera obligée de respecter les règles de la procédure ordinaire, l'ordre et la compétence des juridictions. Ou bien l'administration se servira de la procédure spéciale à la matière d'enregistrement, mais alors elle devra invoquer des moyens de preuve compatibles avec cette procédure. Le choix entre les deux systèmes sera donc déterminé par le mode de preuve, dont l'administration se servira pour établir l'infraction. Enfin, elle ne pourra plus agir lorsque 5 ans se seront écoulés depuis l'ouverture frauduleuse du coffre. Toutefois, cette prescription ne joue pas en faveur des héritiers, donataires, légataires.

La réglementation établie par la loi de 1918 était assez stricte, d'autant plus qu'elle s'appliquait aux plis cachetés et cassettes fermées remis en dépôt. Mais des lacunes existaient et c'est afin de les combler que le législateur de 1936, dans une loi portant réforme fiscale, a modifié les formalités anciennes et en a créé de nouvelles.

II. — LA LÉGISLATION ACTUELLE

Le nouvel article 272 *bis*, ajouté au Code de l'Enregistrement par la loi du 31 décembre 1936, astreint le bailleur de coffre-fort à aviser l'administration de toute location de coffre consentie par lui.

La rédaction de cet article et sa position dans le Code surprennent un peu. D'une part, il est placé non pas sous la rubrique : coffre-fort tenu en location, plis cachetés et cassettes fermées, remis en dépôt, mais sous la rubrique : titres, sommes ou valeurs en dépôt, sommes dues à raison du décès, obligation du dépositaire ou débiteur.

D'autre part, il contient des renvois à des articles ne concernant pas les coffres-forts (art. 262 et 270 du C. E.).

Ces particularités s'expliquent facilement en parcourant les travaux préparatoires et la discussion de ces textes. Le projet primitif rendait obligatoire la déclaration des locations, dépôt de titres, valeurs, sommes, plis, cassettes, ouverture de comptes de dépôt ou compte d'avances, comptes courants, par les personnes ou sociétés faisant de telles opérations. Ce texte fut modifié par la Commission des Finances de la Chambre et du Sénat. Finalement, seule subsista l'obligation d'aviser l'enregistrement des locations de coffres-forts.

Sont assujetties à cette formalité « les personnes ou sociétés qui se livrent habituellement à location des coffres-forts ou compartiments de coffres-forts » (art. 260, al. 1).

Cette formule est générale, elle atteint les personnes déjà soumises à la législation de 1918. Les particuliers qui possèdent personnellement un coffre-fort, ne sont pas touchés par cette modification. D'après la récente mesure fiscale, doivent être déclarés, non seulement les locations nouvelles, mais aussi les renouvellements de locations.

Les locations faites antérieurement à la promulgation de la loi seront déclarées lors du renouvellement : c'est incontestable lorsqu'elles font l'objet d'un nouveau contrat. Mais elles peuvent avoir lieu par tacite reconduction. Dans ce cas, s'il s'agit d'une véritable tacite reconduction, celle-ci donne naissance à un nouveau bail distinct du premier, le bailleur est obligé de faire la déclaration. Toutefois, si le contrat prévoit explicitement que la location continue par tacite reconduction jusqu'à ce que l'une des parties fasse connaître à l'autre son intention d'y mettre fin, il n'y a pas, d'après la jurisprudence et

les auteurs, dans ce cas, tacite reconduction, sauf circonstances particulières. Le bailleur ne sera pas obligé d'aviser l'administration. Il en est de même si le contrat a été conclu pour une durée indéterminée et ne prend fin que lorsqu'une des parties en demande la résiliation.

Les déclarations sont faites sur des formules fournies gracieusement par l'administration. Elles comportent les mentions suivantes :

- 1° Nom et prénoms du locataire ou des co-locataires ;
- 2° Date et lieu de leur naissance ;
- 3° Domicile ;
- 4° Nom et prénoms de leur conjoint, s'ils sont mariés ;
- 5° Date de location.

Ces déclarations sont faites en ce qui concerne les établissements à succursales, soit par le siège social, soit par le siège de la succursale intéressée, mais elles doivent être signées par une personne qualifiée. Pour les autres, elles peuvent être faites par les personnes elles-mêmes ou par un mandataire, ou par les représentants légaux de la société ou leur mandataire.

Les avis rédigés conformément aux prescriptions de la loi sont envoyés dans les quinze jours de la location, au directeur de l'enregistrement du domicile du bailleur. S'il s'agit d'une société, le domicile est celui du siège social. Les établissements à succursales, ayant fait établir la déclaration par la succursale intéressée, enverront les avis au directeur de l'enregistrement du département où est située la succursale. Les déclarations peuvent être remises au receveur du canton, si celui-ci a dans ses attributions la recette des droits de succession, lorsque la succursale a son siège dans une localité où ne réside pas une direction de l'enregistrement.

Les déclarations reçues, le directeur de l'enregistre-

ment doit en accuser réception, par l'envoi au déclarant, d'une formule détachée des imprimés servant à l'établissement des avis, et en partie manuscrites.

Les dispositions du nouvel article 272 *bis* sont sanctionnées par une amende de 1.000 à 10.000 frs. Ces pénalités sont rigoureuses. Le délai de déclaration est court. L'impression des formules demande un certain temps. C'est pour tenir compte de toutes ces difficultés et faciliter l'entrée en vigueur de la nouvelle législation que l'administration a prorogé le délai jusqu'au 1^{er} avril 1937, pour tous les avis qui devaient être envoyés avant cette date.

La déclaration de toute location de coffre-fort n'est pas la seule disposition contenue dans la loi du 31 décembre 1936. Ce texte apporte quelques changements au répertoire alphabétique et au registre des bailleurs de coffres-forts prévus par la loi du 18 avril 1918.

Primitivement, le bailleur de coffre-fort devait tenir un répertoire alphabétique, mentionnant avec les pièces justificatives, les nom, prénoms, profession, domicile, résidence réelle de tous les occupants de coffres-forts, et le numéro du coffre loué. En pratique, ce répertoire était tenu sur fiches (cf. Rapport Jammy Schmidt, Doc. parl. Ch., Annexe 1265, page 99).

« Comme l'expérience l'a démontré, il y aurait un intérêt certain à étendre cette pratique » (Jammy Schmidt, rapport précité).

Les loueurs de coffres-forts devaient de plus inscrire sur un registre ou carnet, les nom, adresse et qualité des personnes qui se présentaient pour ouvrir le coffre, la date et l'heure devaient figurer ainsi que la signature des personnes désirant accéder au coffre. Ce registre ou carnet était tenu chronologiquement. Les agents de l'ad-

ministration, pour avoir connaissance de l'ouverture, étaient obligés de feuilleter page par page ce registre.

L'alinéa 2 du N° 2 de l'art. 260, modifie considérablement ces dispositions. Il rend obligatoire la tenue du répertoire alphabétique sur fiches sur lesquelles seront désormais inscrites, par ordre chronologique, les dates et heures d'ouverture du coffre-fort du locataire.

Cette disposition facilite le travail de l'administration. Elle est sanctionnée par une amende de 100 à 5.000 frs, prévue par l'article 261 du C. E.

Cette modification importante n'a pu être mise en vigueur de suite ; des mesures transitoires ont été prises.

L'obligation de créer la fiche substituée à l'inscription sur un répertoire, ne s'applique pas aux locations antérieures à la mise en vigueur de la loi, lorsque celles-ci ont fait l'objet d'une inscription au répertoire. Mais les renouvellements de location donnent naissance à l'obligation de créer la fiche, si le locataire conserve le coffre en vertu d'une nouvelle convention.

De même, l'inscription de la date et de l'heure d'ouverture sur la fiche du locataire n'est obligatoire que pour les locations faites après le 1^{er} janvier 1936, ou qui ont fait l'objet d'un renouvellement par un nouveau contrat depuis cette même date.

L'article 49 de la loi de réforme fiscale apporte à la législation de 1918 une deuxième modification.

La certification imposée par le législateur de 1918 est complétée et transformée.

Il faut distinguer deux cas :

Le coffre-fort est loué à une seule personne ;

La location est faite à plusieurs personnes.

Dans la première hypothèse, le locataire lui-même doit certifier au moyen d'une mention manuscrite, soit

qu'il n'est pas marié, ou soit s'il est marié et non séparé de corps, que son conjoint est vivant. Le conjoint non séparé de corps, ayant procuration, doit avant d'ouvrir le coffre certifier par une mention manuscrite, que son époux est vivant.

Toutes les autres personnes, ayant procuration pour accéder au coffre, sont astreintes à certifier par une mention, qui peut être imprimée, qu'elles n'ont pas connaissance du décès, soit du locataire, soit de son conjoint non séparé de corps.

Dans la deuxième hypothèse, chaque locataire doit certifier qu'il n'est pas marié, ou que son conjoint est vivant, ou qu'il est séparé de corps. En outre, il certifie au moyen d'une mention, qui peut être imprimée, qu'il n'a pas connaissance du décès de l'un de ses co-locataires ou du conjoint non séparé de corps de l'un de ces derniers.

Si le conjoint non séparé de corps se présente pour ouvrir le coffre, il doit certifier :

que son conjoint est vivant (mention manuscrite) ;

qu'il n'a pas connaissance du décès, soit de l'un des co-locataires, soit du conjoint non séparé de corps de l'un de ceux-ci (la mention peut être imprimée). Il peut arriver que l'un des co-locataires donne procuration à un tiers pour ouvrir le coffre. Ce dernier devra certifier : qu'il n'a pas connaissance du décès de l'un des co-locataires, ou du conjoint non séparé de corps de l'un de ceux-ci (la mention peut être imprimée).

La formule de certification doit, dans certains cas, être manuscrite. L'application stricte de cette obligation a pour conséquence de contraindre toute personne incapable d'écrire, même si elle peut signer, soit à désigner un

mandataire pour ouvrir le coffre, soit à renoncer à la location.

La certification peut être faite en n'importe quels termes, du moment qu'ils répondent aux prescriptions légales. D'après la loi, la formule de certification doit constater que le conjoint du signataire est vivant et non pas comme celle exigée sous la législation de 1918 que le signataire n'a pas connaissance du décès.

Toutefois, dans une réponse ministérielle à une question du 19 janvier 1937, faite par M. Scapini, le ministre des Finances déclare : « Le vœu de l'article 49, parag. 3 de la loi du 31 décembre 1936 est rempli lorsque le signataire signifie qu'à sa connaissance son conjoint est vivant au moment de l'ouverture du coffre ». Cette réponse est rationnelle. Le conjoint peut se trouver en voyage et ne donner de ses nouvelles que de temps en temps. Dès lors, il paraît excessif d'exiger la certification par le signataire que son époux est vivant, mais il est raisonnable de lui demander de certifier, qu'à sa connaissance son conjoint est vivant au moment de l'ouverture du coffre.

SECTION II

La critique

La législation telle que l'a modifiée l'art. 49 de la loi du 31 décembre 1936, portant réforme fiscale paraît former un tout cohérent et logique, aussi nous ne ferons que quelques observations critiques.

Les mesures édictées complètent et simplifient les dis-

positions fiscales de la loi de 1918. Elles les complètent en obligeant les personnes physiques ou morales, qui se livrent habituellement à la location des coffres-forts à transmettre dans les 15 jours de la location, à l'Administration, les nom, prénoms, le lieu et date de naissance des locataires, ainsi que les nom, prénoms de son conjoint. Elles les simplifient. La tenue sur fiches individuelles du répertoire alphabétique et l'inscription chronologique sur lesdites fiches des dates et heures de l'ouverture du coffre, facilitent le travail de l'administration qui devait, pour savoir si un coffre avait été ouvert, feuilleter le registre ou carnet des bailleurs. Désormais, l'agent de l'enregistrement n'aura qu'à demander la fiche individuelle du locataire et il saura tout de suite à quelle date et à quelle heure le coffre a été ouvert.

Nous regrettons que le projet initial ait contenu l'obligation pour les banques de déclarer les « ouvertures de comptes de dépôt de titres, valeurs ou espèces, de comptes d'avances et de comptes courants ou autres ». Mesure dont le but débordait le cadre de la fraude successorale et tendait à donner connaissance à l'administration de l'ensemble des opérations faites par le contribuable sur les avoirs mobiliers.

De même, nous trouvons sévère l'exigence de la certification écrite par le signataire lui-même, qui a pour résultat d'obliger toute personne locataire du coffre, incapable d'écrire (illettré ou infirme), soit à désigner un mandataire, soit à résilier la location (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.724).

A ces quelques observations, nous ajouterons que la formule de certification paraît, dans certains cas, exiger de la personne signataire la non connaissance du décès d'un grand nombre de personnes.

Mais sous le bénéfice de ces critiques, la nouvelle législation issue de la loi du 31 décembre 1936, paraît parmi les mesures fiscales traitées dans cet ouvrage, comme la moins critiquable et susceptible d'être pleinement approuvée.

En effet, elle ne se heurte pas aux principes juridiques du droit privé, malgré sa complexité elle n'impose pas au bailleur de coffre d'obligations difficiles à remplir ; elle paraît efficace.

Sur ce dernier point, quelques explications semblent nécessaires.

La législation des coffres-forts empêche l'ouverture du coffre, dès que le décès du locataire, co-locataire, conjoint, est connu par l'administration, mais la possibilité de procéder à l'ouverture du coffre-fort quelque temps avant le décès existe toujours. C'est pourquoi se développe de plus en plus la pratique suivante : lorsqu'une personne est malade, son conjoint-mandataire ouvre le coffre et retire les valeurs mobilières (cf. M. Hamel, Cours de Doctorat, 1937).

En terminant l'étude de cette législation, nous attirons l'attention sur un point qui nous paraît important. Par suite de la mise en vigueur du bordereau de coupons et des modifications apportées à la présomption de propriété des titres dépendant d'une succession, la réglementation fiscale des coffres perd beaucoup de son intérêt. Si l'administration, par le bordereau de coupons, connaît les valeurs mobilières dont le défunt a encaissé les revenus dans l'année précédant le décès, la présomption de l'art. 67 du C. E. joue. Dès lors, il n'y a aucun intérêt à retirer les valeurs mobilières du coffre avant ou après le décès, elles seront dans tous les cas comprises dans la succession pour la liquidation des droits.

CHAPITRE IV

MESURES SECONDAIRES CONTRE LA FRAUDE

Les principales mesures fiscales contre la fraude interne sur les valeurs mobilières viennent d'être étudiées. Mais ce ne sont pas les seules. Quelques autres dispositions de moindre importance ont, depuis 1936, été votées. C'est à l'examen de ces textes que nous allons procéder. Ces diverses lois ont été groupées ensemble, non pas seulement parce qu'elles se rattachent à une même idée : la lutte contre la fraude ; mais bien plutôt parce qu'il est impossible de les traiter chacune dans un chapitre distinct, en raison de leur importance secondaire.

Les modifications apportées par ces divers textes concernent :

- a) l'impôt sur le revenu ;
- b) l'amnistie en matière d'impôt sur le revenu ;
- c) le droit de timbre ;
- d) le droit de communication.

SECTION I

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières

(Art. 50 de la loi du 31 décembre 1936)

La loi du 31 décembre 1936 portant réforme fiscale contient parmi ses dispositions un art. 50 dont les deux

alinéas tendent à rectifier la jurisprudence de la Cour de Cassation.

I

La doctrine administrative et la jurisprudence de la Cour de Cassation admettent que l'exigibilité de l'impôt sur le revenu est subordonné à deux conditions :

1° Il faut que la société fasse une distribution, c'est-à-dire transfère de son patrimoine dans celui de l'actionnaire, une somme d'argent ou l'équivalent ;

2° Cette somme ou avantage équivalent doit avoir le caractère de bénéfice.

Cette notion de bénéfice a soulevé entre la Chambre civile et la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation une longue controverse.

D'après la Chambre civile, l'impôt n'est dû que si les sommes distribuées sont prélevées sur les bénéfices. Cette solution restrictive donnée pour la première fois par un arrêt du 19 novembre 1906 (D. 1907-1-353), est maintenue depuis. Mais la Chambre des Requêtes adoptait la solution de l'administration, notamment dans un arrêt de 1929 (Cass. Req. 19 févr. 1929, D. H. 1929, 145).

Il y a quelque temps, on crut que la Chambre Civile allait renoncer à son système. Le 20 mars 1934 (D. 1934-1-65), elle rendait un arrêt sur le cas d'espèce suivant :

Une société distribuait à ses actionnaires des dommages de guerre. Les sommes transmises du patrimoine de la société dans celui de l'actionnaire devaient-elles être taxées ?

Les dommages de guerre constituent un capital détruit par suite des bombardements et que l'Etat remplace. Ce ne sont pas des bénéfices. La Chambre civile

a décidé que l'impôt était exigible. Cette décision est en contradiction avec son système : l'impôt est dû lorsque les sommes distribuées sont prélevées sur les bénéfices. Mais cet arrêt n'a pas eu de conséquence. Environ deux ans après, la Chambre civile reprenait, dans un arrêt du 17 février 1936, la jurisprudence antérieure qu'elle avait établie pour le rachat des parts de fondateur.

La jurisprudence n'est pas fondée, les lois de 1872 et de 1914 ne font pas de distinction suivant la provenance des produits, et la formule employée est très générale.

La Chambre civile depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1936 sera obligée de renoncer à sa jurisprudence. Cette loi contient un article 50 dont l'alinéa 1^{er} est ainsi rédigé : « L'impôt est dû, que les sommes ou valeurs distribuées soient ou non prélevées sur les bénéfices ».

C'est la condamnation formelle du système suivi par la Chambre civile. Cette disposition fiscale n'est certes pas heureuse pour le contribuable, mais il faut que la loi soit interprétée correctement.

II

Le deuxième alinéa de l'art. 50 de la loi portant réforme fiscale est tout différent du premier. Il vise le cas où les actions ou parts d'une société sont réunies dans les mains d'un même associé. Il tend à redresser la jurisprudence de la Cour de Cassation.

L'administration, en cas de dissolution de la société, par suite de la réunion de toutes les actions ou parts entre les mains d'un seul associé, réclamait l'impôt sur

le revenu des valeurs mobilières, sur la plus value de l'actif social sur le capital social. Pour se justifier, elle raisonnait ainsi.

En cas de réunion des actions entre les mains d'un seul associé, résultant d'une opération unique concertée entre les associés, l'administration supposait que la société dissoute avait cédé elle-même son actif, puis procédait à la distribution du prix entre ses membres. La Cour de Cassation par un arrêt de la Chambre des Requêtes du 9 décembre 1929 avait admis cette thèse.

Mais lorsque la réunion des actions ou parts dans une même main avait lieu par suite de cessions successives, l'administration soutenait que c'était l'actif lui-même qui était attribué en nature à l'associé propriétaire de toutes les actions ou parts, à partir du jour où il était devenu le seul associé. Ce raisonnement, la Cour de Cassation (Req. 14 avril 1930, *Revue de l'Enregistrement*, art. 9.341, Req. 31 mars 1936, S. 1936-1-363, Cassation req. 30 décembre 1936, *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.909) ne l'a pas admis.

Il faut, en effet, observer que le fait générateur de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières : la distribution du produit aux actionnaires est une manifestation de la volonté de la part de la société. Si la société est dissoute par la réunion des actions ou parts entre les mains d'un associé unique, elle disparaît instantanément dès que la réunion des actions ou parts s'est effectuée. Dès lors, il semble impossible qu'elle procède à une distribution. D'autre part, la société reste tout à fait étrangère à l'appropriation de son actif à l'associé unique, lors de l'achat par ce dernier des actions ou parts ne lui appartenant pas encore.

Dans ces conditions, il nous paraît difficile d'admettre

la thèse de l'administration, et nous approuvons la jurisprudence de la Cour de Cassation (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 9.341, commentaire de l'arrêt de la Ch. Req., 14 avril 1930).

C'est afin d'annuler cette jurisprudence que le deuxième alinéa de l'art. 50 a été inséré dans la loi du 31 décembre 1936 ; il est ainsi rédigé :

« En cas de réunion, de quelque manière qu'elle s'opère, de toutes les actions ou parts d'une société entre les mains d'un seul associé, l'impôt est acquitté par cet associé dans la mesure de l'excédent du fonds social sur le capital social. »

Désormais, dans tous les cas de réunions des actions ou parts entre les mains d'un seul associé, l'impôt est exigible. Peu importe que cette réunion soit la conséquence d'une opération concertée entre les associés ou de cessions successives.

L'impôt est liquidé sur l'excédent du fonds social sur le capital social et payé par l'associé unique.

Le commentaire de la *Revue de l'Enregistrement* ajoute : « Le texte ne règle là qu'une question d'obligation au paiement et non de contribution ? Nous pensons que dans l'hypothèse de cession concertée, l'associé tenu de verser l'impôt au Trésor est fondé à exercer son recours contre les cédants, puisque le prix de cession encaissé par ce dernier a en droit, dans la mesure où il excède la valeur nominale du titre cédé, le caractère d'un produit de l'action ou de la part reçue de la Société par l'associé ».

Cette opinion n'est pas susceptible de s'appliquer au cas de cessions successives. Les cédants sont en effet dans la situation de capitalistes qui vendent leurs titres avec bénéfices sur le marché de la Bourse. Ces plus-

values ne sont pas assujetties au paiement de l'impôt sur le revenu, car elles ne constituent pas une distribution de produits par la Société.

Le premier alinéa de l'art. 50 ne peut être qu'approuvé. Il n'en est pas de même pour le second.

Ce dernier s'oppose nettement à la jurisprudence de la Cour de Cassation, fondée sur de solides bases juridiques et ses conséquences ne sont pas toujours équitables, elles aboutissent en fait, dans certains cas, à une superposition d'impôts.

SECTION II

L'amnistie

La loi du 31 décembre 1936 renforce les mesures de contrôle. C'est afin de faciliter l'entrée en vigueur de ces dispositions que le législateur a jugé convenable de donner aux contribuables la possibilité de régulariser leur situation.

Il leur a accordé une amnistie par l'art. 63 qui s'applique à quelques impôts intéressant le sujet de cet ouvrage.

Les omissions ou insuffisances de déclaration relatives à l'impôt général sur le revenu et à l'impôt cédulaire sur les revenus des valeurs mobilières françaises ou étrangères, sont amnistiées.

Mais pour bénéficier de cette mesure, plusieurs conditions sont exigées par la loi.

L'infraction doit avoir été commise antérieurement à la promulgation de la loi.

Le contribuable devait reconnaître spontanément sa faute. Il ne doit pas se laisser devancer par l'administration. L'ouverture de poursuites administratives ou judiciaires dirigées contre lui, l'empêche de bénéficier de l'amnistie. Toutefois, en cas de contestation sur le caractère de spontanéité de l'aveu, la charge de la preuve incombe à l'Enregistrement.

Enfin, condition importante, l'infraction devait être réparée avant le 1^{er} février 1937.

Les redevables, pour bénéficier de l'amnistie devaient en ce qui concerne les infractions à la législation de l'impôt général, souscrire une déclaration complémentaire avant le 1^{er} février 1937, et verser les cotisations afférentes dans les deux mois de la mise en recouvrement des rôles.

La réparation des infractions commises à l'encontre des lois fiscales relatives à l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières françaises et étrangères consistait à payer au Bureau de l'Enregistrement compétent les droits simples avant la date précitée. Mais l'administration, pour permettre aux contribuables de bénéficier de l'amnistie, leur accorda quelques facilités :

Le ministre des Finances prorogea le délai jusqu'au 31 mars 1937 (*B. O. Enregistrement*, février 1937, page 31) ; le paiement d'un acompte déterminé d'accord avec les services suffisait, le surplus devant bien entendu être versé aux dates indiquées. Les conditions énoncées ci-dessus remplies, le contribuable bénéficiait de l'amnistie. Il était affranchi de toutes pénalités fiscales et de toutes peines ou poursuites correctionnelles.

Mais si la réparation n'a pas été intégrale, l'administration par bienveillance a admis que les pénalités ne

seraient réclamées que sur les portions de droit simple dont l'exigibilité n'a pas été spontanément reconnue.

Cette amnistie dont les conditions d'application sont libérales ne semble pas devoir être critiquée dans son principe ni ses conditions d'application. Toutefois, nous appellerons l'attention sur les inconvénients de la fréquence des amnisties dont le principal nous paraît être de développer, chez le contribuable honnête, un sentiment peu favorable au bon recouvrement de l'impôt.

SECTION III

Droit de timbre — Société improductive

Les actions, obligations, parts de fondateur des Sociétés sont soumises au droit de timbre prévu par l'art. 9 du Code fiscal des valeurs mobilières. Pour effectuer le paiement de ce droit, les sociétés ont le choix entre deux systèmes : ou payer comptant, ou souscrire un abonnement. Lorsque les sociétés choisissent le régime de l'abonnement (en fait, c'est le plus courant), l'art. 9, al. 2, C. V. M. les exempte du paiement en cas d'improductivité. Pour profiter de cette exemption, les sociétés devaient être improductives, c'est-à-dire ne pas effectuer de répartitions bénéficiaires, pendant un délai d'épreuve fixé à deux ans. Ces deux conditions remplies, la troisième année, elles ne payaient plus le droit de timbre, jusqu'à la prochaine distribution de bénéfices. Mais, les sociétés pouvaient bénéficier de cette disposition, même lorsqu'elles procédaient au rachat de leurs parts de fon-

dateur, à l'amortissement de leurs actions, à la répartition de tantièmes, à l'augmentation de leurs réserves.

Certaines sociétés faisaient des bénéfices et utilisaient habilement cette exemption en augmentant leurs réserves, pour éviter le paiement du droit de timbre (cf. Exposé des motifs, décret-loi du 8 juillet 1937, *J. O.*, 9 juillet 1937, p. 7.749).

C'est pour mettre fin à cette évasion fiscale que l'art. 7 de la loi du 8 juillet modifie l'art. 9 du Code fiscal des valeurs mobilières.

Désormais, les sociétés abonnées au droit de timbre, pour être dispensées d'effectuer le paiement de ce droit, devront, pendant deux ans, s'abstenir 1° de distribuer des dividendes, intérêts ou autres produits à leurs actionnaires ou porteurs de parts de fondateur; 2° de procéder à l'amortissement total ou partiel du montant de leurs actions; 3° de verser des tantièmes, jetons de présence, remboursement de frais ou autres rémunérations à leurs administrateurs; 4° d'allouer à leurs actionnaires des jetons de présence, à l'occasion des assemblées générales; 5° d'augmenter les réserves, exception faite pour la réserve légale et les réserves obligatoires (telles que celles des sociétés d'assurances).

Les modifications apportées à l'art. 9 par l'article 7, du décret-loi du 8 juillet 1937, n'ont pas d'effet rétroactif. Les sociétés qui, en vertu de la législation antérieure sont exemptées du paiement du droit de timbre, continuent à bénéficier de l'exemption aussi longtemps qu'elles rempliront les nouvelles conditions.

En définitive, le décret-loi a changé la notion d'improductivité; auparavant, elle était appréciée du point de vue de l'actionnaire; désormais, il faut se placer pour l'apprécier, du côté de la société.

Cette modification nous paraît heureuse. La dispense de payer l'impôt est une mesure de faveur, et elle ne peut être justifiée que dans le cas où elle permet à une société de franchir une période difficile en allégeant ses charges fiscales. Cette mesure met fin de plus à la petite fraude signalée ci-dessus.

Cette disposition complétée par le décret-loi du 31 août 1937 (art. 11) qui étend l'exemption de l'art. 9 aux obligations des sociétés déclarées en faillite ou mises en liquidation judiciaire dans la forme et suivant les règles fixées par la loi du 4 mars 1889, nous semble susceptible d'être entièrement approuvée.

SECTION IV

Droit de communication — Société en nom collectif

L'administration de l'Enregistrement possède un droit très étendu pour assurer le contrôle des impôts dont la perception lui est confiée. Ce droit consiste principalement en la possibilité pour les agents de l'Enregistrement de se rendre chez un tiers pour lui demander communication des documents détenus par lui. Ce droit est très étendu. Toutefois, les sociétés en nom collectif, lorsqu'elles ne faisaient pas le commerce de banque et ne réalisaient pas, par an, un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 frs, n'étaient pas soumises à cette obligation ? Les officiers ministériels ou publics, eux, n'étaient soumis qu'à la formalité de la représentation de leur répertoire et des actes dont ils sont dépositaires.

L'art. 14 du décret-loi du 8 juillet 1937 (*J. O.*, 9 juillet

1937, p. 7.749) généralise la législation. Les officiers ministériels ou publics, les sociétés en nom collectif seront désormais soumis au droit de communication prévu par l'article 230 du C. E., l'art. 67 Code du Timbre 103, Code fiscal des valeurs mobilières.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉCENTES MESURES DESTINÉES A LUTTER CONTRE LA FRAUDE EXTERNE

Dans notre chapitre préliminaire, nous avons vu qu'une des fraudes, la plus importante, consistait dans le fait pour un français de posséder des avoirs à l'étranger. Depuis une douzaine d'années, l'administration s'est préoccupée de remédier à cette fraude. Peu importante pendant les années de prospérité, elle s'amplifie considérablement sous l'influence de crise monétaire, et surtout à la perspective de nouveaux impôts ou de mesures contre la fortune acquise. Elle rend nécessaire l'élaboration de textes pour lutter contre elle. Nous voulons pour appuyer cette affirmation citer deux exemples.

En 1924-1926, la crise monétaire, les nouveaux impôts et les mesures contre la fortune acquise, provoquent l'évasion des capitaux et l'apparition dans notre vocabulaire juridique de l'expression : avoirs à l'étranger dans deux textes législatifs.

L'art. 65 de la loi du 22 mars 1924 prévoit que la déclaration relative à l'impôt général sur le revenu, doit comprendre séparément l'énumération des revenus di-

rectement ou indirectement perçus à l'étranger. Ce texte constitue l'embryon d'une législation dont le développement devait être considérable et rapide.

L'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925 instituait la déclaration annuelle spéciale, tandis que les art. 52 à 56 de cette même loi supprimaient la saisine pour les avoirs à l'étranger.

En 1935-1937, nous assistons au même phénomène, crises politiques, monétaires, impôts et mesures contre la fortune acquise ont pour conséquence l'évasion des capitaux, suivie à bref délai d'un développement de la législation des avoirs à l'étranger.

Cette législation nous intéresse particulièrement, une des principales formes, la plus pratique, semble-t-il, d'évasion des capitaux étant constituée par l'achat de valeurs mobilières étrangères, détenues hors de France. En même temps, la détention de valeurs mobilières à l'étranger permet une fraude fiscale importante.

Aussi, d'importantes mesures ont-elles été prises ; elles consistent essentiellement en une législation sur les avoirs à l'étranger ; c'est le fondement. Un chapitre assez long sera consacré à cette matière.

L'étude des trusts constitués à l'étranger, sujet se rattachant étroitement à l'objet du précédent chapitre, suivra. Enfin, les ententes internationales qui, comme nous le verrons, rendent plus ou moins efficace la législation des avoirs à l'étranger, terminera la deuxième partie de cet ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

LES AVOIRS A L'ÉTRANGER

(sous forme de valeurs mobilières)

Cette législation, base de départ pour la lutte contre la fraude commise par la possession de biens situés hors des frontières françaises, consiste essentiellement en une série de dispositions :

A) La déclaration annuelle, la clef de voûte du système ;

B) L'envoi en possession obligatoire pour les héritiers de biens possédés par le défunt hors de France ;

C) La déclaration des revenus des valeurs mobilières étrangères encaissés hors de France.

En ce qui concerne cette déclaration, aucune modification récente n'a été faite ; aussi nous ne l'étudierons pas.

Nous étudierons successivement : le développement de la législation des avoirs à l'étranger, sa critique, en particulier, ce qui a trait à la fraude sur les valeurs mobilières.

SECTION I

Le développement de la législation

Nous distinguerons trois phases :

I. — La législation de 1925.

II. — Les lois du 30 juillet et du 13 août 1936, c'est-à-dire la phase de renforcement des pénalités, d'élargissement du champ d'application de la loi, d'accroissement du pouvoir de contrôle.

III. — Décrets-lois du 8 juillet 1937.

Phase d'assouplissement de l'application des pénalités.

1^{re} PHASE : LA LÉGISLATION DE 1925

Elle consiste essentiellement en deux mesures. La déclaration annuelle spéciale des avoirs à l'étranger, et l'envoi en possession.

A) *La déclaration annuelle des avoirs à l'étranger*, issue de la déclaration relative à l'impôt général sur le revenu, acquiert une existence propre, grâce à l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925.

Ce texte étant la base même de la législation modifiée en 1936, son étude sera assez longue.

Le législateur établit l'obligation de déclarer les avoirs à l'étranger.

Trois questions se posent à propos de cette obligation :

a) Quelles sont les conditions pour être assujettis à la déclaration ;

c) Quelles sont les sanctions.

b) Quelles en sont les formes ;

Première question :

I. — La déclaration est obligatoire pour les personnes physiques de nationalité française, domiciliées ou résidant habituellement en France.

Echappent à cette obligation :

1) les français ayant leur domicile réel hors de France, même s'ils conservent dans notre pays une résidence secondaire à leur disposition ;

2) les étrangers ayant en France leur domicile réel ;

3) les personnes morales telles que sociétés, collectivités (déclaration de M. Caillaux, ministre des Finances, au Sénat, 2^e séance du 30 mai 1925, *J. O.* du 31 mai, débats parl., p. 1118).

Le législateur tient compte de trois éléments, la nationalité, le domicile et la résidence habituelle. Mais des difficultés se sont élevées pour savoir : qui doit souscrire la déclaration, dans un certain nombre de cas spéciaux.

La déclaration doit, en principe, être faite par le possesseur, c'est-à-dire par la personne qui a légalement l'administration et la jouissance des avoirs.

Ainsi, le chef de famille remplit la formule verte pour les biens lui appartenant en propre et pour les biens de ses enfants mineurs, non émancipés.

Le régime matrimonial, ayant une influence sur la situation des biens, exerce en notre matière quelques effets.

Sous le régime de communauté, le mari souscrit la déclaration pour les biens communs et les propres de la femme, dont il a l'administration.

Sous le régime de la séparation de biens, c'est à la femme qu'il appartient de faire la déclaration. Il en est de même sous le régime dotal pour les biens paraphernaux.

Le mari peut, toutefois, souscrire la déclaration, en qualité de mandataire de sa femme, si celle-ci lui a donné mandat d'administrer ses biens ; cependant dans cette hypothèse, la femme reste responsable de la mauvaise exécution du mandat vis-à-vis du fisc.

Enfin, il se peut que les biens soient dans l'indivision ; dans ce cas, chaque propriétaire indivis doit souscrire une déclaration afférente à ses droits dans les biens à l'étranger. Une déclaration globale sera, toutefois, admise pendant la période de liquidation d'une succession, c'est une nécessité pratique.

A l'indivision sont assimilés les comptes joints, les locations de coffres-forts, les dépôts faits par plusieurs personnes conjointement.

II. — La loi exige la possession d'avoirs à l'étranger, le 1^{er} janvier de l'année de la déclaration ; c'est la seconde condition.

L'expression « avoirs à l'étranger » nécessite quelques explications.

Dans le langage courant, cela implique en général une suspicion, une présomption de fraude et, par suite, la menace de sanctions draconiennes.

Pourtant, la possession de biens à l'étranger est permise et parfaitement licite ; elle est même très utile au point de vue économique.

Ce qui est illicite, c'est non pas l'incorporation dans le patrimoine d'un Français de meubles ou d'immeubles ayant leur assiette au delà des frontières, mais le fait,

pour un de nos compatriotes, de profiter de cette situation pour se soustraire à l'impôt.

Dans le langage technique, cette expression comprend tous les biens mobiliers ou immobiliers possédés à l'étranger par un Français.

En particulier, constituent des avoirs à l'étranger, les espèces, les fonds de commerce, les titres déposés hors de France. En ce qui concerne les valeurs mobilières, quelques difficultés se sont élevées.

Pour les titres étrangers ou français au porteur ou au nominatif, déposés dans un coffre ou dans une banque étrangère située hors de France, il n'y a pas de doute, ce sont des avoirs à l'étranger, mais ce n'est pas toujours aussi simple, comme nous allons le voir.

a) Des Français possesseurs de titres étrangers, au porteur ou au nominatif, déposés dans une banque française à l'étranger, ces biens constituent-ils des avoirs à l'étranger ?

D'après une instruction ministérielle (publiée au *J. O.* du 15 novembre 1925, p. 10.951), voici la solution administrative.

« Le comité de contrôle pour l'exportation des capitaux les considère comme exportés : toutefois, en raison du fait que les dépôts de ce genre assurent au fisc des garanties plus sérieuses que si ces titres étaient en France entre les mains des particuliers, le ministre des Finances décide, par dérogation générale à la loi du 3 avril 1918, et en vertu des pouvoirs que lui donne l'art. 1, que les titres placés sous ce régime seront considérés comme se trouvant en France aux conditions suivantes :

1° Que lesdits titres soient mis en dépôt chez une personne, banque, officier ministériel ou autre, tenant le répertoire des opérations de change ;

2° Que les intérêts ou dividendes desdits titres étrangers soient encaissés par cette personne pour le compte du déposant et portés au crédit de son compte en France ;

3° Que lesdits intérêts ou dividendes soient inscrits sur le répertoire des opérations de change, à la première partie du répertoire, avec mention spéciale : « Devises provenant de la négociation de coupons ou arrérages de titres étrangers sous notre dossier à l'étranger et appartenant à des Français résidant en France ;

4° Que la banque tienne un compte spécial des titres placés sous ce régime ;

5° Que le déposant français autorise la banque à représenter lesdits comptes aux agents qualifiés de l'Administration ;

6° Que la banque et ses clients soient considérés comme solidairement responsables de toutes modifications dans ce régime, qui auraient pour résultat de consacrer une exportation de capitaux soustrayant les titres au contrôle de l'Administration.

C'est de l'opportunisme fiscal.

b) Les valeurs françaises déposées à l'étranger sous le dossier d'une banque française, sont-elles des avoirs à l'étranger ?

D'après l'administration (instruction ministérielle du 15 novembre 1925, *J. O.*, p. 10.952, parag. III c), ce sont des avoirs à l'étranger susceptibles de la déclaration annuelle spéciale, sauf autorisation. L'administration essaie de justifier sa thèse par des nécessités pratiques. Il n'y a aucun intérêt à ce que des titres français soient situés hors de France, tandis que pour la gestion des titres étrangers, il peut être utile qu'ils soient déposés dans une banque française à l'étranger.

c) Les titres français ou étrangers déposés en France, dans une banque sous le dossier d'une banque, société, tiers étrangers, constituent-ils des avoirs à l'étranger ?

L'administration, dans son instruction ministérielle déjà citée, les considère comme expatriés ; elle se base sur des nécessités pratiques : empêcher la fraude et l'évasion — il lui est, dit-elle, impossible d'éviter et d'avoir connaissance du transfert des titres déposés dans une banque étrangère (§ III D, instruction 15 nov. 1925).

Les valeurs nominatives étrangères, dont le propriétaire est muni d'un simple reçu ou avis d'inscription sur les registres de transfert de l'établissement émetteur, peuvent être considérées comme se trouvant en France, si trois conditions sont remplies. Le reçu ou l'avis d'inscription est déposé chez une personne, tenant le répertoire des opérations de change. Les dividendes ou intérêts sont domiciliés, pour le paiement chez ladite personne. Le déposant ou le dépositaire se soumettent aux formalités ci-dessus indiquées, pour le cas de dépôt des titres étrangers sous le dossier d'une banque française (instruction ministérielle précitée, parag. III E).

L'expression « avoirs à l'étranger » ainsi expliquée, le législateur a posé une importante condition pour l'assujettissement à la déclaration.

Il impose la possession au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration, ce qui restreint singulièrement la portée de la loi du 13 juillet 1925.

Les titres détenus à l'étranger durant l'année, sauf le 1^{er} janvier, échappent à la déclaration. D'après M. Brunet (débats parl., 2 séances du 26 juin 1936, *J. O.*, p. 1.612, et annexe 544, Doc. parl. Sénat), la fraude suivante était permise. Les possesseurs d'avoirs à l'étranger les

rapatriaient le 31 décembre et les exportaient le 2 janvier (c'était particulièrement facile pour des valeurs mobilières) pour échapper à l'obligation de la déclaration.

Il n'y a pas d'autre condition.

Les personnes assujetties à la déclaration étant définies, nous examinerons la forme de la déclaration et les sanctions.

Deuxième question : Forme de la déclaration.

Elle doit être envoyée au contrôleur des Contributions directes dans les deux premiers mois de chaque année. L'administration met gracieusement à la disposition des contribuables, une formule C imprimée sur papier de couleur verte. Ces formules sont déposées dans les mairies, avec celles relatives à l'impôt général sur le revenu et aux bénéfices industriels et commerciaux. Le déclarant doit obligatoirement indiquer la nature, la situation, la valeur en capital et le revenu net annuel des avoirs à l'étranger. Quelques remarques pour déterminer la valeur en capital et le revenu net annuel sont nécessaires.

La valeur en capital est celle à la date du 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Dans le cas où cette valeur serait exprimée en monnaie étrangère, on la convertit en francs, d'après le cours des changes à cette date.

Pour le revenu, on prend le cours des changes à la date de leur échéance.

Troisième question : Les sanctions.

La déclaration est faite sous la foi du serment ; les peines du faux serment (article 366 du Code pénal ; emprisonnement d'une année au moins à 5 ans au plus, amende correctionnelle de 100 à 3.000 frs) sont ainsi applicables dans le cas de déclaration sciemment

inexacte. De plus, une amende égale à la moitié du montant de l'avoir dissimulé est encourue ; l'affichage du nom du contrevenant à la porte de la mairie, le voue au mépris public !

Les sanctions contenues dans ce dernier alinéa s'appliquent aussi bien au cas de déclaration sciemment inexacte qu'au défaut de déclaration.

Toutefois, la charge de la preuve appartient à l'administration.

B) *L'envoi en possession*

Les valeurs mobilières déposées à l'étranger échappent en cas de décès à l'impôt sur les successions. Les héritiers, ayant la saisine, se faisaient remettre directement par les dépositaires étrangers les titres, puis ils oubliaient de les faire figurer dans les déclarations de successions.

Pour combattre cette fraude, l'administration fit insérer dans la loi du 13 juillet 1925 les articles 52 à 56.

Ces textes obligent les héritiers, donataires ou légataires, à faire connaître la consistance et l'importance des biens laissés à l'étranger par le défunt. Pour cela, dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française, comprend des biens situés à l'étranger, les appelés doivent se faire envoyer en possession par une ordonnance du Président du Tribunal Civil, du lieu de l'ouverture de la succession.

Cette ordonnance contient obligatoirement l'énumération détaillée des biens à l'étranger et l'intéressé se voit déférer le serment sur la sincérité de cette énumération.

Ces mêmes textes font défense aux débiteurs, détenteurs, dépositaires des biens, d'en faire la remise tant que l'envoi en possession n'a pas été obtenu sous peine

de graves sanctions. Ce sont d'une part, les mêmes que celles encourues par les appelés, d'autre part, une action en responsabilité, possible du fait de tout intéressé.

Le défaut de déclaration ou la prise de possession en fraude de l'article 273 du code de l'Enregistrement, sont punis par :

1) une amende égale à la moitié du montant de l'avoir dissimulé ;

2) l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention, à la porte de la mairie de la commune du domicile du contrevenant ;

3) les sanctions correctionnelles du faux serment (art. 366, Code Pénal).

Les officiers ministériels ou publics doivent, à peine d'une amende de 500 frs, mentionner dans les inventaires et dans les actes de notoriété destinés à établir les qualités des ayants-droit à une succession, les formalités imposées pour l'envoi en possession de valeurs successorales existant à l'étranger.

Telles sont les mesures et sanctions destinées à lutter contre la fraude en cas de succession et sur les impôts sur les revenus.

En 1936, elles paraissent insuffisantes au gouvernement issu des élections.

2^e PHASE : RENFORCEMENT DES PÉNALITÉS, ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION ET ACCROISSEMENT DU POUVOIR DE CONTRÔLE. — LES LOIS DU 30 JUILLET ET DU 13 AOÛT 1936.

a) *La loi du 30 juillet 1936.*

La législation sur les avoirs à l'étranger est intimement

liée à un fait : l'existence de capitaux appartenant à des Français et situés hors de France. Elle a peu d'intérêt pendant les périodes de prospérité, les capitalistes ramenant d'eux-mêmes leurs capitaux en France. Au contraire, durant les périodes de crises monétaires, politiques, économiques, financières, elle prend une grande importance. L'évasion des capitaux se produit alors, à un rythme plus ou moins accéléré.

Aussi, ne faut-il pas être surpris que la période de troubles politiques dus aux élections de mai 1936, la crainte de mesures contre la fortune acquise, et la perspective d'une dévaluation monétaire, aient provoqué une évasion de capitaux. Devant ce fait, il ne faut pas s'étonner que le premier gouvernement de Front populaire, à direction socialiste, ait déposé un projet de loi sur les avoirs à l'étranger.

Mais on peut s'étonner que ce projet soit aussi anodin. C'est ainsi que le qualifie le député communiste Berlioz.

C'est le texte législatif issu du projet que nous nous proposons d'étudier.

Tout d'abord l'élaboration de la nouvelle loi est intéressante à suivre.

Le gouvernement dépose le 19 juin 1936 un projet de loi, dont voici le texte.

Projet de loi

ARTICLE PREMIER. — Le premier alinéa de l'article 133 du code des impôts directs est remplacé par la disposition suivante :

« La déclaration sciemment inexacte des avoirs à l'étranger visés à l'article 124, comme l'absence de dé-

claration est punie, outre des sanctions prévues par l'art. 366 du code pénal, d'une amende égale (décimes compris) à la valeur de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition. »

ART. 2. — L'article 274 du code de l'Enregistrement est remplacé par la disposition suivante :

« Les héritiers, donataires ou légataires qui, sciemment, n'auront pas déclaré dans les délais prescrits par les lois en vigueur, les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger, et qui en auront pris possession sans s'être conformés aux dispositions de l'article précédent seront passibles, outre des sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, d'une amende égale à la valeur de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage de leur nom et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de l'imposition.

« Les articles 59, 60 et 463 du Code pénal sont applicables au délit spécifié au présent article. »

ART. 3. — Les dispositions des articles 1^{er} et 2 ci-dessus ne s'appliquent qu'aux infractions postérieures à la publication de la présente loi.

ART. 4. — Ne donneront lieu, ni à pénalités fiscales, ni à poursuites correctionnelles, les défauts, omissions ou insuffisances de déclaration en matière d'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, de droits de mutation par décès, d'impôt général sur le revenu dus à raison d'avoirs à l'étranger, ainsi que les défauts ou omissions de déclaration détaillée d'avoirs à l'étranger.

La disposition ci-dessus ne s'applique qu'aux infractions qui, dans le délai de deux mois à compter de la

publication de la présente loi au *Journal Officiel* et préalablement à toute action par les voies administratives ou judiciaires auront été spontanément réparées. Pour les impôts sur le revenu, le contribuable ne sera tenu que des déclarations et du paiement correspondant aux impôts dus au titre de l'année 1936.

ART. 5. — Le gouvernement n'est autorisé à conclure des conventions internationales sur les doubles impositions comportant des sacrifices de la part du Trésor français qu'à la condition d'obtenir des clauses d'assistance administrative de la part de l'Etat étranger contractant.

D'après ce texte et l'exposé des motifs le précédant (annexe 344, Doc. parl., Chambre, session ordinaire), quels étaient le but et les moyens proposés pour l'atteindre ?

Le ministre des Finances veut lutter contre la fraude sur l'impôt sur le revenu sur les droits de succession, il a parfaitement raison.

Il propose différents moyens : renforcement des pénalités, ententes internationales.

Toutefois, le véritable but visé est d'empêcher l'exportation et d'obtenir le rapatriement des capitaux sous la menace de graves sanctions, et par une amnistie fiscale accordée sous certaines conditions.

Le texte du projet de loi nous paraît peu intéressant. Il ne modifie rien, à part les pénalités, et n'essaie même pas de combler les lacunes de la législation antérieure.

La commission des Finances de la Chambre le modifie un peu, elle propose une pénalité supplémentaire ; l'affichage du nom du contrevenant à la porte de son domi-

cile, en plus de celui à la porte de la mairie ; elle disjoint l'art. 5 comme étant inconstitutionnel.

En effet, d'après l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875, le Président de la République « négocie et ratifie les traités », l'art. 5 lui semble empiéter sur cette prérogative constitutionnelle.

Il faut attendre la discussion des articles à la 2^e séance de la Chambre, le 26 juin 1936 (Débat parl., Chambre, session ordinaire, p. 1613), pour voir modifier grandement la législation antérieure.

En effet, M. Brunet dépose un amendement tendant à insérer avant l'article 1^{er}, les dispositions suivantes :

« L'article 124 du code des contributions directes est complété et remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute personne de nationalité française, domiciliée ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou immobiliers, ou encore possédant en France des créances sur l'étranger, ou encore ayant conclu des conventions quelconques lui assurant des participations, intérêts ou revenus à l'étranger, directement ou indirectement, doit fournir chaque année dans le délai prévu à l'article 123, au contrôleur des contributions directes, une déclaration indiquant la valeur et la nature de ces biens, titres ou conventions et les revenus y attachés. Cette déclaration devra porter sur tous les revenus perçus à l'étranger pendant l'année qui l'aura précédée et, pour les capitaux, sur tous ceux qui se seront trouvés à l'étranger au cours de cette même année.

« Cette déclaration est obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt général. La déclaration, tant des différents éléments d'actifs que du revenu, est faite sous la foi du serment. »

L'auteur se propose de mettre fin à la fraude consistant à rapatrier les avoirs à l'étranger le 31 décembre et à les exporter le 2 janvier suivant, pour échapper à la déclaration ; et de combler les lacunes des dispositions de 1925.

« Il est certain, dit M. Brunet, que malgré son apparence de généralité, l'article 124 permet certaines évasions fiscales.

Il est très possible, par exemple, qu'un contribuable n'ait pas, à proprement parler, à son nom, des avoirs à l'étranger, mais qu'il ait passé des conventions écrites et détenues par lui, en France, lesquelles visent des avoirs se trouvant à l'étranger.

A l'inverse, il peut très bien se faire aussi qu'un contribuable français ait passé, dans un pays étranger, des conventions détenues sur un territoire étranger et relatives à des avoirs possédés par lui à l'étranger. »

Cet amendement, vraiment intéressant, est accepté par le ministre des Finances, par le rapporteur général Jammy Schmidt au nom de la commission des Finances de la Chambre, et voté par celle-ci.

Le projet, ainsi modifié, est transmis au Sénat et voté par celui-ci, sans modifications importantes ; il devient la loi du 30 juillet 1936, dont nous allons étudier, en détail, les dispositions intéressant les valeurs mobilières. Voici le texte, tel qu'il a été publié au *Journal officiel* du 31 juillet 1936.

ART. 1. — L'article 124 du code des contributions directes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute personne de nationalité française domiciliée ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou immobiliers, ou encore possédant en France des créances, sur l'étranger, pro-

ductives d'intérêts ou qui ne sont pas représentées par des valeurs mobilières détenues en France, ou encore ayant conclu des conventions quelconques lui assurant des participations, intérêts ou revenus à l'étranger, directement ou indirectement, doit fournir chaque année dans le délai prévu à l'article 123, au Contrôleur des contributions directes, une déclaration indiquant la valeur et la nature de ces biens, titres ou conventions et les revenus y attachés. Cette déclaration devra porter sur tous les revenus perçus à l'étranger pendant l'année précédente et, pour les capitaux, sur tous ceux qui se seront trouvés à l'étranger au cours de cette même année.

« Cette déclaration est obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt général. La déclaration, tant des différents éléments d'actif que du revenu est faite sous la foi du serment. »

ART. 2. — Le premier alinéa de l'article 133 du code des impôts est remplacé par la disposition suivante :

« La déclaration sciemment inexacte des avoirs à l'étranger, visés à l'article 124, comme l'absence de déclaration, est punie, en outre des sanctions prévues par l'article 366 du code pénal, d'une amende égale, décimes compris, à la valeur de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de l'affichage à la porte de la mairie du lieu de son imposition, ainsi qu'à la porte du domicile du délinquant. »

ART. 3. — L'article 274 du code de l'Enregistrement est remplacé par la disposition suivante :

« Les héritiers, donataires ou légataires qui, sciemment, n'auront pas déclaré dans les délais prescrits par les lois en vigueur, les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger, et qui en auront pris possession sans s'être conformés aux dispositions de

l'article précédent, seront passibles, en outre des sanctions prévues à l'article 366 du code pénal, d'une amende égale (décimes compris) à la valeur de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage de leur nom et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de l'imposition, ainsi qu'à la porte du domicile du délinquant.

« Les articles 59 et 60 du code pénal sont applicables du délit spécifié au présent article. »

ART. 4. — Les dispositions des articles 2 et 3 ci-dessus ne s'appliquent qu'aux infractions postérieures à la publication de la présente loi.

ART. 5. — Ne donneront lieu, ni à pénalités fiscales, ni à poursuites correctionnelles, les défauts, omissions ou insuffisances de déclaration en matière d'impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, de droits de mutation par décès, d'impôt général sur le revenu dus à raison d'avoirs à l'étranger, ainsi que les défauts ou omissions de déclaration détaillée d'avoirs à l'étranger. »

« La disposition ci-dessus ne s'applique qu'aux infractions qui, dans le délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi au *Journal officiel* et préalablement à toute action par les voies administrative et judiciaire, auront été spontanément réparées. »

« En ce qui concerne la déclaration des avoirs à l'étranger prévue à l'article 124, elle devra être faite dans les formes prévues à cet article, tel qu'il est modifié par l'article premier de la présente loi. »

« Pour les impôts sur le revenu, le contribuable ne sera tenu que des déclarations et du paiement correspondant aux impôts dus au titre de l'année 1936. »

« La présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et

par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi d'Etat. »

2. — La nouvelle loi apporte à la législation antérieure diverses modifications et comporte une amnistie.

I. — *Les modifications*

A) Concernant la déclaration annuelle.

1° La définition des avoirs à l'étranger devant être déclarés est élargie.

Aux termes de la loi de 1925, c'est le lieu où se trouvent les biens possédés, qui donne naissance à l'obligation de les déclarer. Dorénavant, en vertu de l'art. 1 sont astreintes à la déclaration les personnes possédant en France des créances sur l'étranger, ou encore ayant conclu des conventions leur assurant des participations, intérêts ou revenus à l'étranger.

La Commission des Finances du Sénat s'est préoccupée de fixer le terme : créances sur l'étranger.

D'après le rapport de M. Abel Gardey (annexe 544, doc. Parl. Sénat) les débats au cours de la séance du 16 juillet 1936 (*J. O.*, 17 juillet débat, p. 708), et la déclaration du Ministre des Finances devant la Commission des Finances, n'ont pas besoin d'être déclarées :

Les créances représentées par des valeurs mobilières, telles que bons, actions, obligations, part bénéficiaire ou autres titres analogues, détenus en France.

La Commission des Finances estime impossible d'assujettir à une déclaration les possesseurs en France de valeurs mobilières étrangères. La détention de titres étrangers n'étant pas en soi une mauvaise chose. Bien au

contraire, elle est parfois d'une grande utilité pour un pays. Pendant la grande guerre, l'important portefeuille de titres étrangers détenu par les Français rendit d'éménents services, en procurant à l'Etat des devises étrangères pour le paiement du solde déficitaire de la balance des comptes.

Pareillement, la commission des Finances jugeait exorbitant d'astreindre à la déclaration les bénéficiaires de créances non productives d'intérêt. Ces créances se rattachent souvent à des opérations commerciales.

Enfin, au cours des débats, il fut admis que les créances productives d'intérêt, mais se rattachant à des opérations professionnelles normales traitées avec investissement de fonds à l'étranger, grâce à leur caractère accidentel et temporaire, n'étaient pas soumises à la déclaration.

De même, le mot convention a été précisé. Il est dit dans la loi :

« Toutes personnes ayant conclu des conventions quelconques leur assurant des participations, intérêts, ou revenus à l'étranger, directement ou indirectement.

Cette nouvelle disposition intéresse, en particulier, les trusts constitués à l'étranger, nous en parlerons plus loin.

2° La loi de 1925, comportait une condition restrictive dont nous avons déjà parlé.

Elle exigeait la possession des biens à l'étranger le 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Cette disposition permettait de tourner la loi. Il n'en sera plus de même.

Tous les biens possédés à l'étranger dans le courant de l'année, doivent être déclarés. Cette formule n'est pas absolue ; il résulte, tant du but de la loi, que des débats parlementaires, que seuls les avoirs consolidés à l'étran-

ger, et les revenus en provenant doivent être déclarés.

Sont donc exclus, les capitaux situés à l'étranger momentanément et accidentellement.

3° Renforcement des pénalités.

La loi de 1925 prévoit une amende égale à la moitié du montant de l'avoir dissimulé, en cas de défaut de déclarations, ou de déclaration sciemment inexacte, l'affichage du nom du contrevenant à la porte de la mairie ; les peines du faux serment.

D'après l'article 2 de la nouvelle loi, l'amende est portée à la totalité de l'avoir dissimulé et une nouvelle pénalité est créée ; celle de l'affichage du nom du contrevenant, avec les motifs de la contravention, à la porte de son domicile, en plus de celui à la porte de la mairie. Les peines du faux serment sont toujours applicables.

Il faut noter que la preuve incombe à l'administration.

4° Dispositions secondaires.

Dans la déclaration, les biens et les revenus doivent être estimés en francs.

La valeur en capital est déterminée à la date du 31 décembre de l'année précédente, sauf en ce qui concerne les biens aliénés, disparus au cours de l'année. Dans ce cas la date à envisager est, celle de l'aliénation ou de la disparition du bien.

La valeur est exprimée en francs, d'après le cours du change à cette même date.

Ce sont là, les seules modifications apportées par la loi du 30 juillet à celle de 1925, en ce qui concerne la déclaration annuelle.

B) L'envoi en possession.

Rien n'est changé à la procédure instituée par les

articles 52 à 56 de la loi du 13 juillet 1925, en cas de succession ouverte en France, comprenant des avoirs à l'étranger. L'article 3 de la nouvelle loi renforce simplement les pénalités : amende égale à la totalité de l'avoir dissimulé, affichage du nom du contrevenant à la porte de son domicile.

Mais, aucun changement quant à la preuve ; c'est toujours à l'administration qu'elle incombe.

La loi du 30 juillet 1936 a pour but de lutter contre la fraude, c'est certain. Toutefois, il résulte des travaux préparatoires, une autre intention, celle d'effrayer les possesseurs d'avoirs à l'étranger, par de graves sanctions, afin de leur faire rapatrier leurs capitaux ; et pour faciliter ce retour, l'art. 5 comprend une amnistie.

II. — *L'amnistie*

Nous avons vu que les avoirs à l'étranger permettaient d'échapper, frauduleusement, à un certain nombre d'impôts. L'amnistie s'applique aux déclarations et impôts suivants :

1° Les droits de successions (biens à l'étranger dépendant d'une succession ouverte en France, et régie par la loi française).

2° L'impôt cédulaire (impôt sur le revenu des titres étrangers non abonnés encaissés directement ou indirectement à l'étranger).

3° L'impôt général sur le revenu (revenu perçu à l'étranger).

4° La déclaration verte des avoirs à l'étranger.

Les infractions amnistiées sont, le défaut de déclara-

tion, les omissions ou insuffisances de déclaration, le non-paiement de l'impôt.

Pour bénéficier de l'amnistie, la loi impose aux contribuables une condition ; celle de réparer leurs infractions avant le 1^{er} septembre 1936, mais il ne faut pas que le délinquant se soit laissé devancer par l'administration, il doit agir spontanément. Cette disposition nécessite quelques explications.

Les droits de succession.

Les héritiers, ayant pris possession des biens situés à l'étranger, et appartenant au défunt, sans l'envoi en possession prévu par les art. 52 à 56 de la loi de 1925, doivent souscrire au bureau de l'enregistrement, la déclaration de succession et payer les droits exigibles.

L'impôt cédulaire.

Le contribuable doit faire la déclaration des coupons encaissés à l'étranger au cours de l'année 1935, et payé l'impôt exigible sur le revenu des valeurs mobilières étrangères non abonnées. Il n'y a pas de rappel pour les impôts sur les revenus antérieurs à 1935 (dernier alinéa art. 5).

Impôt général sur le revenu.

Le contribuable, dans sa déclaration relative à l'impôt général, sur le revenu, n'a pas mentionné les revenus perçus à l'étranger au cours de l'année 1935. Il doit, pour bénéficier de l'amnistie, compléter sa déclaration souscrite au début de 1936 (formule blanche) en mentionnant les revenus omis. Le contrôleur des contributions directes établira l'imposition supplémentaire.

Déclaration des avoirs à l'étranger.

Le contribuable n'a pas souscrit sa déclaration verte,

ou a fait des inexactitudes sciemment. Il doit produire une déclaration établie suivant les nouvelles règles tracées par l'art. I de la loi du 30 juillet 1936.

Cette déclaration, envoyée au contrôleur des contributions directes, doit comprendre, non seulement les biens mobiliers ou immobiliers, possédés à l'étranger par le déclarant à la date du 1^{er} janvier 1936, mais aussi ceux possédés au cours de l'année 1935, même s'ils ont été rapatriés ou réalisés avant le 1^{er} janvier 1936.

N'ont pas à faire de déclaration, avant le 1^{er} septembre 1936.

Les personnes ayant régulièrement fait leur déclaration au mois de janvier 1936.

Celles n'ayant plus de biens à l'étranger au 1^{er} janvier 1936.

Celles ayant acquis des avoirs à l'étranger depuis le 1^{er} janvier 1936.

(Rapport d'Abel Gardey annexe 544, doc. Parl. Sénat).

Les contribuables remplissant les conditions prévues par l'art. 5 bénéficieront de l'amnistie. Ils seront affranchis des poursuites, des pénalités fiscales et correctionnelles, dont ils auraient pu être passibles aussi bien pour les années antérieures que pour 1936.

b) *Loi du 13 août 1936*

(accroissement du pouvoir de contrôle)

La loi du 30 juillet 1936, n'augmente pas les pouvoirs de contrôle de l'administration, ce qui à notre sens est l'essentiel pour rendre la loi efficace. Aussi, à l'occasion du collectif de juin, dont la discussion eut lieu quelques

jours après la promulgation de la nouvelle loi, un amendement fut proposé par M. Brunet en vue de renforcer le contrôle.

En voici la teneur.

« A titre exceptionnel, les personnes morales françaises autres que les établissements et collectivités publiques, sont tenues dans le délai d'un mois, à dater de la publication de la présente loi au *Journal Officiel*, et sous les pénalités prévues à l'article 183 du Code des impôts directs de déclarer tous les avoirs à l'étranger, énumérés à l'article 124 du Code des impôts directs détenus par elles, soit pour le compte de tiers, soit pour leur propre compte, à un moment quelconque de l'année 1935 et de l'année 1936 jusqu'au jour de la déclaration ».

M. Jammy Schmidt, Rapporteur Général de la Commission des Finances de la Chambre en a donné le commentaire suivant :

« L'amendement, qui nous est soumis par M. René Brunet, a pour but de compléter la loi récemment votée, en vue de réformer le contrôle en matière de dissimulation d'avoirs à l'étranger.

« Il permettra d'étendre aux sociétés les dispositions prévues par cette loi. De nombreuses évasions de capitaux se produisent, en effet, par le canal des sociétés, et des banques, et il convient que ces fraudes soient recherchées par tous les moyens possibles. Le Ministre des Finances consulté, a estimé que ce texte lui apporterait un appui utile pour le contrôle des déclarations des particuliers. Dans ces conditions, nous vous en proposons volontiers l'adoption ».

Cet amendement, voté par la Chambre, fut sévèrement critiqué au Sénat, par la Commission des Finances. M.

Abel Gardey rapporteur, en parle dans les termes suivants :

« L'article 2 *bis*, d'initiative parlementaire, assujettit, à titre exceptionnel, les personnes morales françaises autres que les établissements et les collectivités publiques, à la déclaration de tous les avoirs à l'étranger détenus par elles, soit pour le compte de tiers, soit pour leur propre compte, à un moment quelconque de l'année 1935 et de l'année 1936 jusqu'au jour de la déclaration.

« En complétant la loi récemment votée, en vue de renforcer le contrôle en matière de dissimulation d'avoirs à l'étranger, il tendait à empêcher les évasions de capitaux qui peuvent se produire, par le canal des sociétés et des banques.

« Cette disposition nous semble *inutile, inapplicable et dangereuse*.

« La déclaration des avoirs à l'étranger vise, en effet, à contrôler l'application d'impôts dont les personnes morales sont exemptes (impôt général sur le revenu et droits de succession).

« Or, dans le cas présent, ce contrôle ne jouerait qu'incomplètement, puisque la déclaration à imposer aux sociétés, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et la date de la promulgation de la loi, ne correspondrait à aucune des déclarations exigées des particuliers, qui sont annuelles et arrêtées à la date du 31 décembre. Le texte proposé serait donc d'une efficacité réduite, et à cet égard, on observera que l'administration dispose d'un droit de communication qui lui permet d'effectuer toutes les investigations nécessaires.

« La mesure paraît inapplicable, en ce qu'elle imposerait aux établissements visés un travail irréalisable

dans le délai envisagé, si l'on songe à la masse énorme d'opérations qui, au cours d'une période de plus de vingt mois, auraient donné à ces établissements, à un moment quelconque la possession, même fortuite, d'un avoir à l'étranger, ou d'une créance productive d'intérêts sur l'étranger.

« Enfin, il nous a semblé dangereux de conférer aux banques et maisons étrangères le privilège d'échapper aux obligations imposées à leurs concurrents français. Sans doute, la mesure est présentée comme exceptionnelle. Il serait à craindre, néanmoins, qu'elle ne provoquât, de la part du public, des retraits dont notre économie serait la victime.

« Pour ces motifs, votre Commission vous propose de ne pas adopter la disposition votée par la Chambre ».

Le Sénat adopta le point de vue de sa commission et l'article 2 *bis* fut disjoint.

Néanmoins, le Gouvernement, tenant essentiellement à cette disposition, fit adopter par la Commission des Finances de la Chambre, lors du second examen du collectif, un nouveau texte de l'article 2 *bis*, ainsi conçu :

Les personnes morales françaises ou domiciliées en France, autres que les Etablissements et Collectivités publics, sont tenues de déclarer, *sur demande de l'Administration*, les avoirs à l'étranger énumérés à l'art. 124 du Code des Impôts directs, détenus par elles, soit pour leur propre compte, soit pour le compte de tiers à un moment quelconque depuis le 1^{er} janvier 1935.

Les Etablissements et les particuliers faisant profession ou commerce de banque peuvent être astreints aux mêmes déclarations.

En cas de déclaration sciemment inexacte ou de refus de déclaration, ces personnes seront passibles des peines

prévues par l'article 33 du Code des Contributions Directes.

Par simple comparaison, on s'aperçoit que le texte est modifié en la forme, mais non au fond, bien plus la nouvelle rédaction paraît être une aggravation, du fait qu'elle permettrait, éventuellement d'atteindre ceux que l'on désire perdre, et d'ignorer les autres.

Ne satisfaisant pas le Sénat, la nouvelle rédaction fut disjointe par celui-ci à la requête de sa Commission des Finances, pour les raisons suivantes :

Les sociétés ou banques étrangères, en dévoilant à l'Etat français, les avoirs étrangers, détenus par elles pour le compte de tiers, mais constitués au moyen d'opérations faites à l'étranger, commettraient vis-à-vis de la législation du pays où les opérations ont eu lieu, une violation du secret professionnel, d'où possibilité d'une action en responsabilité.

D'autre part, la Commission a estimé que le texte de la Chambre donnait à l'administration des pouvoirs exorbitants. Il lui paraît inadmissible d'imposer, à tout instant, à une société ou à un particulier, une déclaration générale difficile à établir, et rendant son auteur passible de graves sanctions, pour des opérations dont il ne tire aucun bénéfice.

La Commission des Finances du Sénat, ne voulant pas refuser au Gouvernement des armes contre la dissimulation des avoirs à l'étranger a élaboré, d'accord avec le Ministre des Finances, un nouveau texte.

Ce texte est devenu l'article 3 de la loi du 13 août 1936 (*Journal Officiel* du 14 août 1936, page 8738). Il est ainsi conçu :

Article 3. — L'article 124 du Code des Impôts directs est complété par les alinéas suivants :

« Pour l'application des dispositions ci-dessus, le droit de communication prévu aux articles 154 et 155 ci-après, peut s'exercer par demande de copie des documents visés audit article, faisant mention des opérations effectuées pour le compte de toute personne physique ou morale.

Les sanctions applicables, en cas de refus de communication, sont celles de l'article 156 ci-après.

Au cas de renseignements sciemment inexacts, les contrevenants sont passibles de peines prévues à l'article 133 ci-après. »

Le nouveau texte n'impose pas aux personnes morales l'obligation de souscrire la déclaration verte des avoirs à l'étranger. La question a été nettement posée par le sénateur Fourcade. (Séance, jeudi 13 août 1936, doc. Parl. Sénat, p. 1314). M. Abel Gardey, rapporteur, répondit :

« Je puis vous donner l'assurance qu'aucune obligation de déclarer des avoirs à l'étranger n'est créée... On n'étend pas à de nouveaux contribuables l'obligation de faire des déclarations d'avoirs à l'étranger ; les dispositions que nous avons récemment votées au titre de l'article 124 du Code des impôts directs demeurent inchangées. Il y a simplement une organisation nouvelle du droit de communication prévu par les articles 154 et 155 du Code des Impôts directs ».

L'article 3 de la loi du 13 août donne le pouvoir à l'administration d'exiger des dépositaires la copie des documents ; au lieu d'envoyer prendre connaissance sur place.

C'est une dérogation expresse à la réglementation du droit de communication.

Ce texte augmente les pouvoirs de l'administration.

Il place sur le même pied, toutes les opérations quelle que soit la personne qu'elles intéressent. De plus, il s'applique aux documents, détenus pour les assujettis, c'est-à-dire, non seulement à leurs registres, à leurs livres, mais encore aux pièces annexes.

Nous en avons terminé avec la II^e phase du développement de la législation des avoirs à l'étranger.

Devant les inconvénients des lois et la nécessité de faciliter le retour des capitaux, le gouvernement, en 1937, lors des mesures de redressement financier, assouplit le mode d'application des pénalités et accorda une nouvelle amnistie.

Ces dispositions constituent la III^e phase du développement de la législation concernant les avoirs à l'étranger.

3^e PHASE : DÉCRETS-LOIS DE L'ÉTÉ 1937. — ASSOUPPLISSEMENT DES PÉNALITÉS.

Parmi les nombreux décrets-lois pris en vue, du redressement financier, quelques-uns intéressent notre matière.

I. — *Les modifications*

Le décret-loi du 8 juillet (*J. O.*, 9 juillet, p. 7748), complété par un autre du 25 août (*J. O.*, 31 août, p. 10003), contient une série de modifications de l'application des pénalités édictées par les lois antérieures.

L'inexactitude ou l'omission des déclarations d'avoirs à l'étranger étaient l'objet de sanctions exclusivement prononcées par les tribunaux correctionnels. Ces pénalités comportaient une amende égale à la valeur de l'a-

voir dissimulé, l'application du faux serment, complété par l'affichage de la condamnation.

« Ce système s'est révélé trop rigide (exposé des motifs *J. O.*, 9 juillet, p. 7748).

Aussi fut-il modifié.

Les poursuites correctionnelles sont en principe remplacées par une procédure administrative. Les amendes pénales (autres que celles prévues par l'art. 366 du Code Pénal relatif au faux serment) deviennent des amendes fiscales.

Celles-ci seront constatées par le directeur des contributions directes, mises en recouvrement au moyen d'un rôle nominatif, jusqu'à l'expiration de la troisième année, suivant celle, au titre de laquelle la déclaration a été, ou aurait dû être souscrite. Un recours devant le Conseil de Préfecture est expressément prévu, dans un délai de 3 mois, partant du 1^{er} jour du mois, qui suit la mise en recouvrement du rôle. De plus, une innovation importante : la possibilité de remise totale ou partielle, à titre gracieux.

Enfin, l'amende fiscale constituera une dette de la succession, sauf s'il y a contestation, recours devant le Conseil de Préfecture.

Plusieurs conséquences se dégagent du fait de la transformation des amendes pénales en amendes fiscales. Il n'y a plus à ajouter les décimes, supprimés, en matière fiscale seule, par un décret-loi du 20 juillet 1934.

Le principe de la personnalité des peines subit une dérogation, les amendes relatives aux avoirs à l'étranger doivent être réclamées aux héritiers du contrevenant.

Une grande simplification, les poursuites correctionnelles ne seront plus nécessaires.

Le système, ainsi construit, se rapproche singulière-

ment de celui des pénalités en matière d'enregistrement. C'est l'introduction, dans la législation des contributions directes, d'un autre mode de réglementation des pénalités.

Le décret-loi du 25 août comprend une précision sur l'application du nouveau texte.

Celui-ci ne régit pas les contraventions, qui antérieures à sa publication, ont fait l'objet d'une information judiciaire ou de poursuites correctionnelles non terminées par décisions définitives.

Les textes anciens continuent de s'appliquer aux infractions ci-dessus définies. A ce sujet, il faut noter une erreur du commentaire de la Revue du Notariat, ce dernier rattache le décret-loi du 25 août à l'application de l'amnistie ; c'est inexact.

II. — *L'amnistie*

Les modifications ainsi apportées à la législation de 1925 et de 1936, sont contenues dans l'ensemble des mesures tendant à assurer le redressement financier. Aussi, n'est-il pas surprenant que l'Etat et l'économie du pays ayant besoin du retour des capitaux volages, un décret-loi du 31 août (*J. O.*, 1^{er} septembre, p. 10054) ait prévu une amnistie pour faciliter leur rapatriement.

Pour bénéficier de l'amnistie, une seule condition est imposée au contribuable : le rapatriement des capitaux avant le 1^{er} janvier 1938.

Il n'est pas nécessaire de réparer spontanément l'infraction, comme l'exigeait l'art. 5 de la loi du 30 juillet 1936, ni de payer l'impôt.

Rien de tout cela, du moment qu'aucune procédure

administrative ou judiciaire n'est engagée au 1^{er} septembre 1937, toutes recherches, toutes reprises ou pénalités, concernant la situation antérieure au rapatriement des avoirs à l'étranger est interdite à l'administration.

SECTION II

La critique

L'étude de la législation des avoirs à l'étranger, faite dans la précédente section du présent chapitre, nous en a montré le développement en 3 phases successives. L'objet de notre travail : récentes mesures fiscales contre la fraude sur les valeurs mobilières, nous oblige à nous cantonner principalement dans l'examen des lois de 1936 et des décrets-lois de 1937. Si nous n'avons pas respecté cette obligation lors de l'étude de la législation des avoirs à l'étranger, c'est qu'il nous était impossible de le faire. Mais lors de l'examen critique qui va suivre, nous nous soumettrons à cette obligation. La critique portera, seulement sur les lois de 1936 et les décrets-lois de 1937.

Un texte législatif est dominé par quelques idées rationnelles, ses dispositions sont plus ou moins juridiques, enfin il vise un but. C'est en suivant ce schéma que la critique de la législation des avoirs à l'étranger sera faite.

Voyons tout d'abord les idées rationnelles dominant la législation. Elles peuvent se grouper sous la forme de deux questions :

1° Est-il logique, équitable d'astreindre les valeurs mobilières aux impôts français ;

2° Le système prévu est-il équitable, logique.

1) *Question.* — « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable charge de contribuer aux charges publiques ».

Art. 101, Constitution de 1793.

« Chacun y contribue (à l'impôt) en proportion de ses facultés et de sa fortune ».

Art. 15, Constitution de 1848.

Telles sont semble-t-il la logique et l'équité. Il ne faut pas diminuer frauduleusement ses facultés, et sa fortune pour échapper à la contribution, aux charges publiques.

Toute atteinte à ces principes doit être réprimée.

La possession d'avoirs à l'étranger, rend difficile la détermination des facultés contributives et la perception de l'impôt, mais ce n'est pas une raison de profiter d'une telle situation pour se soustraire aux lois fiscales de son pays.

Il n'est pas possible de concevoir en logique, et en équité que « des sociétés ou individus laissent des fonds ou des valeurs à l'étranger afin de les soustraire à l'impôt, tandis que des industriels, des commerçants, des sociétés, des individus, dont les capitaux sont investis en France acquittent normalement l'impôt ».

(Discours de Monsieur Vincent Auriol, Ministre des Finances, à la 2^e séance de la Chambre, du 26 juin 1936, débats parlementaires, p. 1614).

Sans cela, les valeurs françaises seraient délaissées et l'économie nationale souffrirait du manque de capitaux.

Tout le monde est d'accord sur ce point avec Monsieur le Ministre des Finances.

Cependant la logique et l'équité commandent aussi, à

la législation des avoirs à l'étranger d'avoir « pour objet d'assurer dans le cadre du régime fiscal en vigueur l'assiette, le contrôle et le recouvrement d'impôts directs sur déclarations ; l'impôt cédulaire sur les revenus et l'impôt général qui se juxtapose et s'ajoute au précédent » (Cass. crim., 2 février 1934, D. H., 1934, p. 113), nous ajoutons le paiement de l'impôt sur les successions.

Ceci constitue, en même temps, l'objet et la limite de la législation, celle-ci ne doit pas tendre à la suppression de la liberté de la circulation des capitaux.

De même, en bonne logique et équité, si les avoirs détenus à l'étranger doivent supporter l'impôt, ils ne doivent pas en payer plus que les biens situés en France.

C'est le problème des doubles impositions, si difficile à résoudre.

Il est parfaitement normal d'assujettir aux impôts français les avoirs à l'étranger, mais il faut, pour y arriver, établir un système fiscal logique et efficace.

La législation des avoirs à l'étranger, en ses grandes lignes, paraît répondre convenablement à cette nécessité.

L'établissement d'une déclaration, n'a rien d'illogique, c'est un moyen fréquemment employé en matière fiscale, surtout en France.

L'envoi en possession obligatoire n'est peut-être pas du point de vue juridique très orthodoxe, mais il n'est pas irrationnel, il se complète fort bien avec la déclaration annuelle.

De même, la déclaration de l'impôt général sur le revenu et celle concernant l'impôt cédulaire sur le revenu des titres étrangers non abonnés encaissés hors de France, se rattachent bien à la déclaration annuelle.

La liaison entre ces diverses dispositions est assurée théoriquement par le droit de communication.

Toutefois, dans cette législation, quelques points n'ont pas notre adhésion.

Nous ne trouvons ni logique, ni équitable l'existence d'un taux plus élevé pour les valeurs mobilières étrangères non abonnées. Pourquoi deux traitements différents ?

Le paiement de l'impôt dépend beaucoup de la conscience du contribuable — ainsi que nous le verrons plus loin — c'est le tenter en établissant un taux élevé (30 %).

Enfin, nous reprochons à cette législation le grand nombre de déclarations imposées au contribuable, une simplification serait désirable.

En dernier lieu, nous signalerons les incohérences de l'instruction ministérielle du 15 novembre 1925, qui tantôt considère certains biens comme étant en France, tantôt à l'étranger ; elle s'appuie, il est vrai, sur des nécessités pratiques.

Ayant répondu aux deux questions groupant les idées rationnelles qui dominent la législation des avoirs à l'étranger et nous souvenant que notre travail est une étude juridique, il nous faut quitter le domaine du rationnel pour celui du droit.

Au point de vue juridique, nous ferons quelques observations en ce qui concerne, les amnisties, les pénalités, la loi du 13 août 1936.

I. — LES AMNISTIES

L'article 5 de la loi du 30 juillet 1936 prévoit une amnistie. Cette mesure, ne saurait en elle-même être discutée du point de vue juridique ; c'est une question d'opportunité. Cependant nous attirons l'attention sur les inconvénients des nombreuses amnisties (1925 ; 1936,

30 juillet; 31 décembre, amnistie partielle; 1937, 31 août décret-loi) en matière d'avoirs à l'étranger.

Leur fréquence peut développer chez les contribuables, un sentiment contraire à la bonne application de la loi fiscale.

La législation n'étant pas très efficace, le contribuable le sait ou s'en doute, la fréquence des amnisties tend à le confirmer dans cette opinion et à diminuer la force d'intimidation des sanctions. Enfin, elle développe chez le contribuable consciencieux le regret d'avoir obéi à la loi, le fraudeur échappant au châtimement !

Après cette remarque sur le principe des amnisties, l'examen des modalités de celles de juillet 1936 et août 1937, nous permettra quelques observations.

L'amnistie prévue par la loi du 30 juillet 1936 comportait une condition, réparer les infractions à la législation antérieure, et un délai d'un mois était accordé.

Ces dispositions nous semblent discutables. Le délai d'un mois est manifestement trop court. L'instruction générale n'a pas été reçue par les bureaux chargés d'assurer l'exécution de la loi avant l'expiration du délai. Le moment était mal choisi, en août de chaque année, la période des vacances occasionne de nombreux déplacements, l'activité du pays est partiellement suspendue. Le gouvernement se rendit compte de l'insuffisance du délai, pour y remédier, il le prolongea de 7 jours. C'était une demi-mesure, complétée par une irrégularité, l'exécutif n'ayant pas le droit de modifier un texte législatif.

De plus, l'obligation de payer l'impôt, les formalités à remplir pour bénéficier de l'amnistie, ont dû rebuter un certain nombre de contribuables. Du moment que la loi accordait une amnistie pour faciliter le retour des capitaux, il fallait enlever tous les obstacles fiscaux à

ce rapatriement et non se contenter d'en retirer quelques-uns.

Mauvaise application d'un bon principe, telle nous paraît la caractéristique de l'amnistie de juillet 1936.

En 1937, il semble que le législateur ait tenu compte de l'expérience précédente.

En effet, le délai est plus long : du 1^{er} septembre 1937 au 1^{er} janvier 1938, soit 4 mois au lieu d'un. Une seule condition, le rapatriement des capitaux, est imposée pour bénéficier de l'amnistie, et elle n'est pas un obstacle au retour des capitaux, de plus aucune formalité, aucun paiement d'impôt.

Après les amnisties, les pénalités sont une des grandes dispositions de la législation récente.

II. — LES PÉNALITÉS : La loi du 30 juillet 1936 augmente singulièrement les sanctions : l'amende passe de la moitié à la totalité de l'avoir dissimulé, une peine morale est ajoutée, l'affichage à la porte du domicile du contrevenant en plus de la prison.

Un tel renforcement des sanctions nous semble exagéré.

L'accroissement des sanctions au-delà d'un certain degré (hors de proportion avec la gravité de l'infraction) ne paraît pas avoir beaucoup d'effet sur l'esprit du fraudeur. Les pénalités anciennement prévues semblaient assez fortes.

Le système d'application des sanctions prévues par les lois de 1925 et 1936, était trop rigide et trop complexe.

Le législateur s'est aperçu de ces inconvénients en 1937, lors de l'élaboration des décrets-lois.

« Ce système s'est révélé trop rigide.

« L'administration sera mise à même de proportionner l'amende à la gravité de la faute. »

(J. O., 9 juillet 1937, Exposé des motifs, des décrets-lois, p. 7748).

Une heureuse transformation eut lieu, nous ne pouvons que l'approuver.

La critique juridique de la législation de 1936-1937 vient d'être faite, sauf pour la loi du 13 août. Ce paragraphe lui sera consacré.

III. — EXERCICE DU DROIT DE COMMUNICATION (L. du 13 août 1936).

Cette loi transforme le mode d'exercice du droit de communication, elle permet à l'administration d'exiger la copie des documents que, jusqu'à présent, celle-ci était obligée de faire prendre sur place, par un de ses préposés.

Cette innovation appelle les observations suivantes :

Elle impose aux personnes assujetties au droit de communication une lourde charge.

Le nombre de documents est considérable et leur copie deviendra matériellement impossible, si l'administration n'apporte pas dans ses exigences une grande modération.

De plus, les grandes banques seront obligées d'avoir un personnel uniquement employé à faire le travail de l'administration. Cette innovation d'août 1936 transforme les sociétés et surtout les grandes banques en auxiliaires du fisc. C'est les détourner de leur rôle naturel.

Enfin, la loi donne à l'administration un pouvoir trop vaste. La tentative pour imposer aux personnes morales, l'obligation de déclarer les avoirs à l'étranger, ayant échoué, le gouvernement au cours des débats fit adopter un texte dont les inconvénients n'ont pu être signalés.

Ce pouvoir accordé, le gouvernement s'en servit.

Une circulaire adressée le 31 août 1936 par M. Vincent Auriol, Ministre des Finances, aux banques, unions et syndicats de banquiers contenait le texte suivant :

« Conformément à la loi du 13 août 1936 complétant l'article 124 du Code des impôts directs dernier paragraphe, je vous serais obligé de vouloir bien faire établir dans vos services, en vue d'être communiqué à mon cabinet, une statistique précise des titres de valeurs mobilières (actions, obligations) ne provenant pas de ventes ou d'achats en bourse, qui ont été exportés à l'étranger par les soins de votre établissement à dater du 1^{er} janvier 1934 jusqu'à réception de la présente circulaire ».

Cette circulaire dont la justification juridique semble plus ou moins difficile, signale l'importance et les dangers du nouveau mode d'exercice du droit de communication.

Le schéma, tracé au début de la présente section ayant pour objet la critique de la législation des avoirs à l'étranger, est en partie parcouru. Cependant, il reste à traiter un des points les plus importants pour une loi fiscale ou économique, le but visé a-t-il été atteint ?

La législation de 1936-1937 poursuit deux buts : Faire rapatrier les capitaux, ou tout au moins freiner les exportations de capitaux.

Lutter contre la fraude.

Les a-t-elle atteints ? C'est ce que nous allons étudier.

1^{er} BUT : LE RAPATRIEMENT DES CAPITAUX

Nous examinerons deux questions :

1) L'exportation est-elle interdite par la loi de 1936 et les décrets-lois de 1937 ?

2) Le retour des capitaux a-t-il eu lieu, ou au contraire, la loi a-t-elle été une cause d'exportation ?

I. — *L'exportation est-elle interdite ?*

Cette question nous paraît intimement liée à la seconde, aussi n'avons-nous pas voulu l'en séparer. De plus, elle intéresse notre étude, la prohibition de la sortie des capitaux, constituant une arme indirecte contre la fraude sur les valeurs mobilières.

Sous l'empire de la loi de 1925, la détention d'avoirs à l'étranger est licite, mais réglementée. Les lois de 1936 et les décrets-lois de 1937 n'ont rien changé.

« La libre circulation des capitaux reste la base du régime en vigueur et l'exportation de ceux-ci ne constitue pas un délit ».

(Commentaire de la loi du 30 juillet par M. Vincent Auriol devant les représentants de la presse, *Information* du 4 août 1936) cf. Déclaration à la Commission des Finances de la Chambre par un de ses membres, et rappelée dans l'explication de vote du parti communiste par le député Berlioz (...Chambre, débats parlementaires, 2^e séance du 26 juin 1936).

Cependant une note du Ministère des Finances publiée dans *l'Information* du 4 août 1936, donne à réfléchir :

« Si certains placements de capitaux français à l'étranger sont parfaitement légitimes et même utiles pour l'équilibre de la balance générale des comptes avec l'étranger, il n'en est ainsi qu'à une double condition :

1° Que ces exportations de capitaux correspondent à des opérations normales et constituent un courant régulier ;

2° Que les capitaux français à l'étranger restent français, et que leurs possesseurs ne se soustraient pas à leurs obligations de contribuable envers l'Etat français ».

Nous rapprochons, l'esprit de cette note, des idées de M. Berlioz (député communiste) contenues dans les textes suivants :

« Nous pensons qu'il est cependant des cas où l'émigration de valeurs ou d'or ne correspond ni à des règlements commerciaux internationaux ni à une volonté saine de placements français normaux à l'extérieur, devrait être assimilé à la trahison pure et simple des intérêts de la nation et punie comme telle. »

« L'institution d'un office des changes » (Ch. Débat parl., p. 1613, 3^e colonne, 2^e séance du 26 juin 1936). Nous ne parlerons pas ici du contrôle des changes, mais il nous paraît utile d'attirer l'attention sur les inconvénients de cette mesure.

Elle constitue une des plus grandes entraves au commerce international (cf. Rapport Van Zeeland).

Elle a pour résultat la mainmise de l'Etat sur toute l'économie nationale (cf. *Chronique du Temps*, F. Jenny, 14-2-38).

Et son efficacité est douteuse à l'encontre des avoirs à l'étranger (cf. *Chronique du Temps*, F. Jenny, 14-2-38).

Nous n'adopterons ni le point de vue de la note, ni celui de M. Berlioz, la discrimination sous-entendue, nous paraissant impossible, ou trop arbitraire.

Ce qui précède traduit un état d'esprit assez inquiétant pour l'application de la loi par l'administration, et pour la liberté monétaire et jette un peu de clarté sur un but visé par les lois de 1936, mais laissé à dessein dans l'ombre.

La fin visée serait, d'après M. Lamoureux, ancien mi-

nistre du Budget (article paru dans le *Journal*), de procéder « à l'inventaire des biens qui ont cherché refuge hors de nos frontières ».

Une circulaire du ministre des Finances, Vincent Auriol, en date du 31 août, adressée aux banques et unions ou syndicats de banquier, éclaire brutalement le but caché des lois de 1936, en particulier de celle du 13 août. Voici le texte de la circulaire :

« Conformément à la loi du 13 août 1936 complétant l'article 124 du Code des impôts, dernier paragraphe, je vous serais obligé de vouloir bien faire établir dans vos services, en vue d'être communiqué à mon cabinet, une statistique précise des titres de valeurs mobilières (actions ou obligations) ne provenant pas de ventes ou d'achats en Bourse, qui ont été exportés à l'étranger par les soins de votre établissement à dater du 1^{er} janvier 1934 jusqu'à réception de la présente circulaire. »

M. Gustave George, dans la *Revue du Notariat et de l'Enregistrement*, du 30 septembre 1936, qualifie cette initiative ministérielle ainsi :

« Cette sensationnelle entrée en matière, ce coup d'essai d'une réquisition générale par voie circulaire, est en même temps un coup de théâtre. A elle seule elle suffit à relever le parti que dans les milieux intéressés, on entend tirer de l'innovation (contenue dans la loi du 13 août 1936). »

Malgré cette tentative aussi hardie que violente, contre la liberté de la circulation des capitaux, celle-ci existe, et a fait l'objet de nombreuses déclarations gouvernementales, notamment celle de Rambouillet en septembre 1937, et celle de M. Marchandau en février dernier.

La législation de 1936-1937 sur les avoirs à l'étranger

avait, d'après les travaux préparatoires, pour but le rapatriement des capitaux.

Son objectif fut-il atteint ou bien le contraire s'est-il produit ?

Il faut distinguer les deux phases de la législation récente, comme nous l'avons fait pour l'étude du développement de la législation, dans la 1^{re} section du présent chapitre.

1^{re} phase : Lois du 30 juillet et 13 août 1936.

Au début de cette période d'environ une année, jusque fin juin 1937, un optimisme règne.

M. Jammy Schmidt, dans son rapport concernant le projet de loi du 30 juillet, déclare :

« Certains résultats semblent déjà avoir été obtenus par la simple annonce des mesures de contrôle proposées.

En effet, non seulement, depuis quelques jours l'or a cessé de quitter les caisses de la banque de France, mais on peut constater depuis un excédent de rentrées sur les sorties.

D'ailleurs une détente certaine a pu être constatée sur les changes » (Doc. parl. Ch., annexe 435).

De même, M. Vincent Auriol exprime sa satisfaction ; de nombreux contribuables ayant, dit-il, rapatrié leurs capitaux avant la promulgation de la loi, il donnait même des chiffres à la 2^e séance de la Chambre du 26 juin 1936.

« Jusqu'au 19 juin, c'était environ 300 millions d'or qui sortaient chaque jour, le 22 juin, il n'en sortait que 9 millions, le 23 juin, 3 millions et du 23 juin jusqu'à ce jour, il est rentré 60 millions ».

A cet optimisme, que nous voudrions partagé, sur le résultat de la loi du 30 juillet 1936, nous sommes obligés de répondre par quelques chiffres concernant l'encaisse-or (chiffres empruntés à M. Jenny, *Chronique du Temps*, 2 janvier 1938).

En mai 1936, le stock de la banque de France était voisin de 60 milliards de francs Poincaré (65 mmgr. d'or). Fin septembre, il était réduit à 50 milliards Poincaré. Perte 10 milliards, donc exportation importante de capitaux, en cinq mois, malgré le rapatriement signalé par M. Vincent Auriol et Jammy Schmidt.

Enfin, le 1^{er} juillet 1937, les réserves d'or, non comprises celles du fonds de stabilisation des changes se montaient à près de 49 milliards de francs (à 49 mmgr. d'or). Et pour montrer clairement quel est le total des pertes d'or, entre le 1^{er} octobre 1936 et le 1^{er} juillet 1937, nous traduirons les chiffres ci-dessus en Francs actuels. 1^{er} octobre 1936, 50 milliards de francs à 65 mmgr. d'or, soit 97 milliards 1/2 de francs à 33 mmgr. d'or environ.

Le 1^{er} juillet 1937, 49 milliards de francs à 49 mmgr. d'or, soit 71 milliards 1/2, auxquels il faut ajouter 7 milliards 1/2 de francs actuels détenus par le fonds de stabilisation, soit un total de 79 milliards. La perte est d'environ 18 milliards 1/2 en 9 mois.

Mais, il ne faut pas se hâter d'imputer la totalité de cette baisse de l'encaisse-or à l'exportation volontaire des capitaux, le déficit de la balance commerciale et quelques autres éléments de la balance des comptes ayant leur part de responsabilité.

Cependant, il nous semble possible de conclure à l'échec du rapatriement des capitaux, échec dû, d'après nous, plus à la politique économique, sociale et budgé-

taire du gouvernement de Front Populaire, qu'aux lois du 13 juillet et 13 août 1936.

Pour être complet, il faut ajouter (cf. article de M. Lamoureux dans le *Journal*) que les dispositions concernant l'amnistie (délai trop court, envoi retardé de l'instruction au personnel, formalités complexes) ont eu pour effet certain d'empêcher plus ou moins le retour des capitaux. Le fait même d'une nouvelle amnistie en 1937 semble confirmer cette opinion.

2^e Phase : La législation de 1937.

Le 1^{er} juillet 1937, l'encaisse-or se montait à 79 milliards, ainsi que nous l'avons vu. Au début de 1938, elle s'élevait à près de 59 milliards de francs à 43 mmgr. d'or, soit 75 milliards 1/2 de francs actuels, auxquels il faut ajouter environ 5 milliards détenus par le fonds de stabilisation, soit au total 80 milliards 1/2. L'augmentation est d'environ 1 milliard 1/2 (*Chronique du Temps*, 2-1-38, F. Jenny).

Toutefois, ce retour des capitaux ne semble pas devoir être dû à l'amnistie du décret-loi du 31 août 1937, mais bien plutôt à la crise américaine de septembre dernier, aux mesures prises contre les capitaux transfuges par la Suisse et au changement partiel de la politique intérieure. En tout cas, l'efficacité en serait très réduite.

Nous en arrivons finalement à conclure au peu d'efficacité de la législation récente des avoirs à l'étranger, sur le rapatriement des capitaux. Il est vrai, que pour lutter contre un bien ou un mal, il faut s'attaquer non pas aux conséquences, mais aux causes !

Le premier but ne nous paraissant pas atteint, examinons si le législateur a été plus heureux en ce qui con-

cerne le deuxième but envisagé par lui, la lutte contre la fraude.

2° BUT. — LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La base de tout le système fiscal des avoirs à l'étranger est constitué par la déclaration annuelle spéciale (cf. exposé des motifs, loi du 30 juillet 1936, Chambre, annexe 344).

Cette déclaration, régulièrement remplie par le contribuable, permet par simple comparaison de vérifier la déclaration de l'impôt général sur le revenu ; les deux déclarations devant être envoyées au contrôleur des contributions directes. La fraude est ici pratiquement impossible.

Les complications commencent, seulement, pour le contrôle des successions et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières étrangères encaissées hors de France.

En effet, ces deux impôts relèvent de l'administration de l'Enregistrement et les formalités de renvoi d'une régie à l'autre sont plus lentes et moins sûres que les communications dans une même administration. Toutefois, le système doit fonctionner plus ou moins correctement. La déclaration rédigée consciencieusement chaque année par le contribuable possesseur de biens à l'étranger, contraint les appelés à la succession à demander l'envoi en possession avec l'énumération exacte et complète des avoirs à l'étranger appartenant au défunt et à rédiger correctement la déclaration de succession, par la menace d'une vérification possible.

Ici encore la fraude est déjouée !

L'obligation imposée par l'administration de mention-

ner, séparément dans la déclaration annuelle, les revenus des titres étrangers non abonnés, des fonds d'Etat étrangers, et les bénéfices sur coupons à option de change de titres étrangers non abonnés, encaissés à l'étranger, permet de vérifier la déclaration faite à l'Enregistrement pour le paiement de l'impôt cédulaire sur le revenu des titres non abonnés encaissés hors de France.

Ici encore la fraude est battue !

La lutte contre la fraude paraît devoir être gagnée par le fisc, la législation des avoirs à l'étranger semblant efficace. Toutefois dans les explications précédentes, il a toujours été tenu compte de la rédaction consciencieuse de la déclaration. Cette remarque est très importante, la déclaration est la clef de voûte du système.

Toute la question de l'efficacité contre la fraude repose en définitive sur la sincérité et la conscience du contribuable et en dernière analyse sur la possibilité de contrôler la déclaration.

L'examen du contrôle s'impose.

Les pénalités pour réprimer la fraude n'ont pas d'influence si elles sont inapplicables, du fait de l'impossibilité ou des grandes difficultés d'attraper le fraudeur. Il semble bien que l'effet des sanctions est, en général, proportionnel au nombre de chances d'être pris entre les mailles du filet fiscal.

L'instrument de contrôle mis à la disposition de l'administration, c'est le droit de communication, c'est-à-dire un pouvoir d'inquisition chez les tiers, les redevables, les autres administrations françaises et étrangères.

Le droit de communication est prévu et sanctionné par les articles 154-155 du code des impôts directs, ci-dessous reproduit :

« Article 154. — Pour permettre le contrôle des décla-

rations d'impôts souscrites tant par les intéressés eux-mêmes que par des tiers, tous banquiers, administrateurs de biens et autres commerçants faisant profession de payer des revenus de valeurs mobilières, ou dont la profession comporte à titre accessoire des paiements de cette nature, ainsi que tous les commerçants qui ne sont pas soumis au régime du forfait institué par l'article 13 ci-dessus, sont tenus de représenter à toute réquisition des agents des contributions directes, ayant au moins le grade de contrôleur, les livres dont la tenue est prescrite par le titre II du Code de commerce, ainsi que tous livres et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses.

« A l'égard des sociétés, le droit de communication prévu à l'alinéa précédent s'étend aux registres de transfert d'actions et d'obligations, ainsi qu'aux feuilles de présence aux assemblées générales. »

Article 155. — Les institutions et organismes exonérés d'impôt cédulaire sont tenus de fournir à toute réquisition des agents des contributions directes, ayant au moins le grade de contrôleur, tous leurs livres de comptabilité et pièces annexes, ainsi que toutes justifications utiles tendant à prouver qu'ils fonctionnent conformément aux dispositions légales qui les régissent ».

Ce droit permet à l'administration de prendre connaissance d'un grand nombre de documents.

De plus, la loi du 13 août 1936, devenue par incorporation l'alinéa 3 de l'art. 124 du code général des impôts directs, facilite l'exercice du droit de contrôle, en accordant à l'administration la possibilité de demander copie des documents visés par les articles 154 et 155.

Cependant, ce droit de communication très étendu se heurte en fait à un obstacle pratique. Le nombre élevé

de documents soumis aux investigations de l'administration rend, semble-t-il, impossible la copie ou la présentation de la totalité de ces pièces. Le pouvoir de contrôle existe réellement, il peut être efficace. C'est, semble-t-il, l'opinion de M. Vincent Auriol (ministre des Finances, lors du vote des lois du 30 juillet et 13 août 1936), lorsqu'il commente la législation des avoirs à l'étranger devant les représentants de la presse.

« Les moyens de contrôle et d'investigation nécessaires sont, dit-il, en vertu des lois existantes entre les mains du gouvernement, qui peut faire vérifier légalement par les agents du fisc les comptes des sociétés et les comptes individuels dans les établissements de crédit. Il utilisera pleinement ce droit » (*Information*, 4 août 1936).

La loi du 13 août a bien été votée après ce commentaire du ministre en exercice, mais, d'après nous, cette loi a changé simplement le mode d'exercice du droit de communication, et n'a pas abattu l'obstacle matériel auquel il se heurte dans la pratique.

En tous cas, il possède une influence certaine contre la fraude. C'est une épée de Damoclès suspendue sur la tête du contribuable, et l'administration possède la paire de ciseaux pour couper le fil.

Le droit de communication s'exerce, non seulement chez les tiers, il existe entre les administrations françaises et quelques administrations fiscales étrangères.

Depuis quelques années, les différentes régies chargées de l'assiette et du recouvrement des impôts sont obligées de se communiquer les différents documents, susceptibles de révéler la perception de l'impôt, de faciliter la vérification des déclarations.

Ainsi, la déclaration de succession permet-elle de vé-

rifier la déclaration de l'impôt général sur le revenu et vice-versa.

Le droit de communication existe, en particulier entre l'administration des contributions directes et l'enregistrement, il fonctionne assez correctement, avec un retard assez important, il se heurte toutefois à l'obstacle constitué par la quantité de documents.

Le contrôle des déclarations existe à l'intérieur du pays, c'est certain, il est même assez bien organisé, il peut être efficace, la grande difficulté est d'ordre matériel.

En terminant ce chapitre, nous ne pouvons nous empêcher de constater que le nombre des amnisties accordées en faveur des infractions à la législation des avoirs à l'étranger (1925, art. 21 ; 1936 : 30 juillet, art. 5 ; décret-loi du 31 août), les facilités données pour en bénéficier et le peu de décisions jurisprudentielles, tendent à faire douter de l'efficacité du système actuel, tout au moins quant aux opérations faites hors des frontières françaises. Le principe de la souveraineté des Etats sur leur territoire est un obstacle sérieux, mais non infranchissable. La question des ententes entre pays, forme internationale du droit de communication est ainsi soulevée. C'est de sa solution, qu'en dernier ressort, dépend l'efficacité de la législation des avoirs à l'étranger (cf. *Revue Notariat et de l'Enregistrement*, commentaire des lois des 30 juillet et 13 août 1936, par Gustave Georges ; cf. Exposé des motifs du projet de loi portant approbation des conventions fiscales franco-suédoises du 24 décembre 1936 ; cf. les rapports de MM. Abel Gardey et Jammy Schmidt concernant les conventions franco-suédoises ; cf. MM. Allix et Pilon, *Traité d'Enregistrement*).

CHAPITRE II

LES TRUSTS CONSTITUÉS A L'ÉTRANGER

En étudiant la législation des avoirs à l'étranger, et en particulier la déclaration annuelle, nous avons vu que les conventions quelconques assurant à des Français des participations, intérêts ou revenus à l'étranger, devaient être mentionnées. Nous avons même noté que parmi les conventions, une des plus importantes était celle de trust, et la question avait été réservée. Il nous faut maintenant combler cette lacune.

Si cette question a été séparée de la législation des avoirs à l'étranger, c'est à cause des principes juridiques dont s'inspire le contrat de trust.

L'institution du trust est spéciale au droit anglo-saxon et diffère fortement de nos conceptions juridiques. Aussi, avant d'étudier le système fiscal mis en application par l'art. 48 de la loi du 31 décembre 1936, portant réforme fiscale, commencerons-nous par donner quelques explications sur les trusts.

SECTION I

La notion de trust

C'est une institution particulière au droit anglo-saxon. qui n'a guère d'équivalent en droit français, et dont le mécanisme peut, semble-t-il, se résumer ainsi :

Une personne (settlor) remet à un tiers (trustée) un capital ou un ensemble de biens (trust) à charge de remplir une mission déterminée, au profit d'un bénéficiaire (cetui qui trust).

Il n'est pas question de faire une étude approfondie des trusts, nous nous contenterons d'en exposer les grandes lignes. Il ne sera traité que des biens composant le trust, de la situation du settlor, du trustée et du bénéficiaire ou cetui qui trust.

Le trust est composé par un patrimoine ou res affectée. La res peut être constituée par tout ce qui est susceptible d'être un élément actif du patrimoine : immeubles, fonds de commerce, valeurs mobilières, créances, etc... Seuls les droits personnels et les droits de famille sont exclus. Cet ensemble de biens doit former un tout, distinct du patrimoine du settlor, de celui du trustée, et de celui du bénéficiaire. Il doit être de plus affecté à une mission déterminée ou déterminable, autrement le trust ne serait pas une institution juridique, puisque les magistrats n'auraient aucun moyen de contrôle. Cette condition de l'affectation remplie, celle-ci peut être très large, toutefois elle est limitée par l'ordre public.

Le trust met en présence trois personnes, dont il faut déterminer les droits respectifs.

Le settlor n'a pas de droits de propriétés sur les biens du trust, mais il a un rôle important dans la création du trust. C'est lui qui détermine l'affectation des biens, les pouvoirs plus ou moins étendus du trustée ; il signe l'acte écrit du trust, quand il est exigé ; il doit mentionner le trust dans l'acte de transfert ; c'est encore lui qui fixe la durée du trust et l'affectation des biens, lors de la terminaison du trust. Mais, le person-

nage important, c'est le trustée, il faut déterminer ses pouvoirs et ses obligations.

Le trustée n'est pas propriétaire des biens qui lui sont confiés (il ne les transmet pas à ses héritiers, ses créanciers ne peuvent les saisir), mais il est titulaire de tous les droits qui lui sont nécessaires pour remplir sa mission. Il a la charge et la responsabilité de l'administration.

Les pouvoirs du trustée sont extrêmement variables. Le plus souvent, il est chargé de faire des actes de disposition, pour le compte du bénéficiaire, de passer des contrats.

S'il est commis à l'exécution d'une tâche isolée et déterminée, il s'agit d'un « spécial trust ». Si son rôle comporte l'administration d'un patrimoine considérable, la conduite d'une entreprise, il s'agit d'un « discretionary trust ». Dans le premier cas, l'acte de nomination du trustée indique comment celui-ci doit procéder ; dans le second cas, il agit tout à fait librement et ses décisions sont sans recours.

Les pouvoirs considérables sont limités par un principe très important. Le mot « trust », en anglais signifie confiance ; le trust est une institution dans laquelle l'élément psychologique : la confiance, joue un rôle important.

Le trustée doit exécuter ses obligations de bonne foi. Aussi, doit-il faire aux bénéficiaires et à leurs représentants, un rapport exact sur la situation du trust ; il a l'obligation de rendre des comptes.

Les décisions prises par le trustée sont sans recours, aussi longtemps qu'il est de bonne foi.

Si les biens qui lui sont confiés viennent à périr, il n'est pas responsable, sauf s'il est de mauvaise foi.

En somme, si l'on veut faire une comparaison avec le droit français, et se rapporter à une classification récente des obligations, il semble bien que le trustée a contracté une obligation de moyen.

Les pouvoirs du trustée sont considérables et très souples ; ils sont cependant limités, non seulement par la bonne foi, mais par les droits du bénéficiaire.

Ce dernier peut être le settlor lui-même ou un tiers.

Le cetui qui trust a droit, en principe, aux prestations prévues en sa faveur par le contrat, mais il ne peut pas exiger plus que les revenus produits par les biens faisant l'objet du trust.

Le bénéficiaire pour protéger ses droits peut, non seulement demander des comptes au trustée, mais il a la possibilité de s'adresser au tribunal, pour faire vérifier les comptes, lorsque le trustée néglige ses obligations.

Il a le droit, lorsque le trust prend fin par l'écoulement du temps prévu ou par tout autre cause, de réclamer au trustée le transfert du patrimoine ou des actes de disposition, conformément aux instructions du settlor.

Le trust, en définitive, confère au bénéficiaire la jouissance d'un patrimoine, tout en lui en enlevant l'administration et la disposition.

La situation juridique du trust, très complexe, n'est guère traduisible en droit français. Le projet de loi portant réforme fiscale, précisé par le rapporteur de la Commission des finances du Sénat, paraît adopter la définition suivante du trust :

« C'est le contrat par lequel des fonds, valeurs ou biens quelconques sont confiés à un fidei-commis chargé d'en assurer la gestion. »

SECTION II

Régime fiscal des trusts constitués à l'étranger

Les trusts constitués à l'étranger, dont la réglementation civile vient d'être esquissée, sont soumis à un régime fiscal récent. Mais avant de traiter de l'art. 48 de la loi de réforme fiscale, il faut pour une meilleure compréhension de cet article, rappeler la législation antérieure.

Les contentions de trusts constitués à l'étranger et leurs revenus devaient être mentionnées dans la déclaration annuelle des avoirs à l'étranger. De plus, les revenus devaient figurer dans la déclaration de l'impôt général ; mais en dehors de ces obligations et de l'assujettissement à l'impôt général, ils ne payaient pas d'autres impôts. L'administration avait pourtant bien essayé de les assujettir aux impôts cédulaires.

Pour résoudre la question de savoir à quelle cédule on doit imposer les revenus provenant des trusts constitués à l'étranger, la définition de la nature juridique des trusts, telle qu'elle a été déterminée dans le paragraphe précédent, va nous servir de fil d'Ariane.

Il faut éliminer les cédules bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices des professions non commerciales, le fait d'encaisser les revenus d'un trust ne constitue pas, en effet, une profession, puisque ces revenus ne proviennent pas d'une activité exercée sur le territoire français (Exposé des motifs du projet de loi, annexe 1214, Doc. parl. Ch. 1936).

La cédule : revenus fonciers, ne convient pas non

plus. Du reste, si les revenus proviennent d'un immeuble non situé en France, il est admis qu'ils ne tombent sous aucune cédule.

De même, le conseil d'Etat a jugé, le 3 décembre 1934, que les produits d'un trust n'étaient pas assujettis à la cédule traitements, salaires, pensions, rentes viagères, en l'absence de fixité et de régularité.

La dernière cédule : revenu des créances, dépôts, cautionnement, n'est pas susceptible de s'appliquer. Il n'y a pas de créances (le bénéficiaire encaissant des revenus qui lui appartiennent) entre le trustée et celui qui trust.

Devant l'impossibilité d'assujettir à une cédule les revenus du trust, l'administration essaya de trouver une solution en examinant les éléments constituant le trust.

Les immeubles situés hors de France ne paient pas d'impôts.

En ce qui concerne les valeurs mobilières, la solution est plus complexe, des distinctions s'imposent.

Si ce sont des valeurs mobilières françaises, l'impôt est déjà payé.

Si ce sont des valeurs mobilières étrangères, elles doivent payer l'impôt, sauf si elles sont abonnées. Surgit alors un obstacle, l'administration devait déterminer les éléments du trust, et il lui était impossible, en pratique, d'établir que la somme touchée par le bénéficiaire du trust comprenait des produits de valeurs mobilières étrangères non abonnées ou de créances.

C'est pour éviter cette évasion fiscale qu'un art. 48 fut inséré dans le projet de loi, portant réforme fiscale, déposé le 5 novembre 1936. C'est à l'étude de cet article que nous allons nous consacrer.

Le projet gouvernemental comprenait un texte ainsi conçu :

« Les personnes ou sociétés domiciliées ou ayant leur siège social en France, qui se feront envoyer de l'étranger ou encaisseront en France ou à l'étranger, soit directement, soit par un intermédiaire quelconque, les produits d'un trust constitué à l'étranger, devront, quelle que soit la consistance des biens composant ce trust, souscrire dans les trois premiers mois de l'année, au bureau de l'enregistrement de leur domicile ou de leur siège, une déclaration nominative, avec pièces justificatives à l'appui, du montant total des produits qu'elles auront encaissés au cours de l'année précédente, et acquitter la taxe du revenu au taux de 25 % sur ce montant.

« Les dispositions des art. 67, alinéas 2 et 70, alinéa 4, sont applicables aux contraventions aux prescriptions du présent article. »

Cet article fut adopté sans discussion par la Chambre, le 27 novembre 1936, et par le Sénat, le 24 décembre 1937. Il est devenu par incorporation l'art. 67 *bis* du Code fiscal des valeurs mobilières.

La nouvelle disposition fiscale soumet les produits provenant d'un trust constitué à l'étranger, à un régime identique à celui des valeurs mobilières étrangères non abonnées.

Les explications présentées sur ce nouvel article porteront sur la notion de produits et sur le régime institué pour la perception de l'impôt.

LA NOTION DE PRODUITS

La loi vise tous les produits, qu'ils soient immobiliers ou mobiliers, il n'y a pas de distinction. L'administration

évite ainsi, par une simplification, d'avoir à prouver l'existence parmi les produits du trust, de revenus provenant de valeurs mobilières étrangères non abonnées.

Mais il résulte, tant de l'esprit de la législation des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu, que de l'exposé des motifs et des rapports de MM. Jammy Schmidt et Abel Gardey, que seul le revenu net, c'est-à-dire le revenu brut diminué des charges annuelles de gestion, est imposable.

De plus, M. Abel Gardey, dans son rapport, précise que les produits passibles de l'impôt « sont les produits périodiques ou non, présentant en droit français le caractère de revenus, à l'exclusion des encaissements de capitaux qui, en droit français, ne seraient pas imposables » (Rapport Abel Gardey, Sénat, Doc. parl., annexe 894).

Enfin, il faut ajouter que les produits doivent provenir de trusts constitués à l'étranger, ces trusts étant souvent un moyen de fraude pour échapper à l'impôt cédulaire français.

LE SYSTÈME DE PERCEPTION DE L'IMPÔT

Pour le recouvrement de l'impôt sur les produits ainsi définis, un système analogue à celui des valeurs mobilières étrangères non abonnées est créé.

Le bénéficiaire des revenus du trust doit souscrire, dans les trois premiers mois de l'année, au bureau de l'enregistrement de son domicile, une déclaration nominative des produits encaissés directement ou indirectement en France ou à l'étranger, ou envoyés de l'étranger, au cours de l'année précédente.

Pour être assujetti à cette obligation, il faut être soit une personne physique, soit une société, domiciliée en France. A notre sens, cela exclut les étrangers n'ayant qu'une résidence en France, les français domiciliés hors de France, ou n'ayant qu'une résidence temporaire en France, ainsi que les touristes étrangers.

De plus, la déclaration doit être appuyée de pièces justificatives, pour en assurer la sincérité et permettre le contrôle.

En ce qui concerne ces pièces justificatives, il semble que l'administration ne devra pas être trop exigeante sur la valeur probante, et se contenter de chèques, de lettres d'envoi, des produits du trust (cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10.724, p. 114).

Le taux de l'impôt est de 30 % comme celui de l'impôt sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées. C'est du reste logique, puisque le législateur fiscal assimile les produits du trust à ceux provenant de valeurs de la catégorie ci-dessus mentionnée.

Enfin, l'art. 67 *bis*, dans son dernier paragraphe, prévoit les sanctions suivantes. Les contrevenants seront punis :

par une amende de 100 à 10.000 frs dans tous les cas (art. 70, al. 4) ;

par une amende égale au quintuple de l'impôt éludé, lorsque l'infraction aura privé le trésor de tout ou partie de l'impôt exigible. Cette pénalité s'applique pour chacune des années antérieures à celle de la « découverte de l'infraction, sans toutefois que le droit de répétition puisse s'étendre à plus de 10 années » (art. 67, al. 2).

Cette dernière sanction se cumule avec la précédente, et elle n'est pas exigible lorsque l'infraction est décou-

verte pendant l'année civile au cours de laquelle l'impôt aurait dû être payé (art. 67, al. 2).

SECTION III

Critique

L'art. 67 *bis* du code fiscal des valeurs mobilières, dans ses dispositions, nous paraît injuste, dangereux, contraire aux principes juridiques et peu efficace.

Cet article ne fait aucune distinction parmi les différents produits du trust. Et cependant, un trust n'est pas forcément constitué uniquement de valeurs mobilières étrangères non abonnées, comme semble le penser l'administration.

Bien au contraire, il peut être composé par des immeubles, des valeurs mobilières françaises ou étrangères abonnées.

L'impôt cédulaire n'est pas dû sur les revenus des immeubles situés à l'étranger ; les valeurs mobilières françaises ou étrangères abonnées ont déjà payé l'impôt ; et parce que l'Administration de l'enregistrement est incapable d'apporter la preuve de l'existence de valeurs mobilières étrangères non abonnées, parmi les éléments constituant le trust, des revenus non taxables seront taxés ; des revenus supporteront deux fois l'impôt. Le contribuable n'aura même pas la possibilité d'apporter la preuve de la consistance du trust, afin de ne payer que l'impôt dû, c'est-à-dire celui frappant les valeurs mobilières étrangères non abonnées. C'est un

système qui nous paraît inique (cf. M. Hamel, cours de doctorat 1936-37).

Cet article nous semble dangereux. En étudiant la législation des avoirs à l'étranger, nous avons vu d'une part, que les conventions de trust devaient être mentionnées dans la déclaration annuelle ; d'autre part, que l'efficacité des lois concernant les avoirs à l'étranger dépendait, en partie, de la conscience du contribuable et de la possibilité du contrôle de la déclaration annuelle spéciale. Ce n'est pas, d'après nous, en instituant un système non équitable et en assimilant les honnêtes gens aux fraudeurs que l'administration incitera le contribuable à faire son devoir fiscal. Bien au contraire, un état d'esprit peu favorable au bon recouvrement de l'impôt peut se développer sous l'influence d'une flagrante injustice.

Le système institué par l'article 67 *bis* s'oppose nettement aux principes juridiques.

En droit français, la bonne foi se présume toujours. C'est un principe. Mais le législateur fiscal ne s'en soucie guère ; il édicte parfois des présomptions de fraude, en général il réserve alors la possibilité de la preuve contraire. L'article 67 *bis* diffère profondément du système habituel, non seulement il présume la fraude, mais il n'accorde pas au contribuable la faculté de prouver le contraire. Que l'administration sous l'influence de nécessités pratiques mette à la charge du contribuable la preuve de la bonne foi, passe encore, mais qu'elle considère tout le monde comme des fraudeurs, c'est aller un peu loin.

Que va-t-il en résulter ? Le contribuable honnête déclarera « les revenus des valeurs mobilières étrangères non abonnés comprises dans le trust ». Quant aux frau-

deurs, ceux que le texte vise, ils continueront à ne rien déclarer, l'administration étant à peu près dans l'impossibilité d'établir l'existence de la convention de trust, surtout si elle a été passée hors des frontières françaises.

Enfin, nous déplorons avec M. Hamel (Cours de doctorat 1936-1937) l'introduction dans un texte législatif, d'un mot anglais « trust » sans lui donner au moins une traduction en français, d'autant plus nécessaire que ce mot a divers sens en anglais.

Cependant, le rapporteur de la commission des Finances du Sénat donne une précision.

Un trust, c'est, d'après lui, un contrat « par lequel des fonds, valeurs ou biens quelconques, sont confiés à un fidei-commis chargé d'en assurer la gestion ».

La gestion, d'après nous, ne comporte pas le pouvoir de disposer ; or, nous avons vu que le trustée avait souvent le pouvoir de disposer des biens constituant le trust, pourvu qu'il remplisse la mission dont il était chargé. Aussi, semble-t-il, que le texte voté par le Parlement n'atteint qu'une catégorie de trust.

Nous ferons remarquer également qu'en ce qui concerne son efficacité, les critiques faites à la législation des avoirs à l'étranger, peuvent s'appliquer ici. En particulier, le contrôle de la déclaration nominative ne peut, pratiquement, être effectué qu'avec l'aide de la déclaration annuelle des avoirs à l'étranger. Or, le contrôle de cette déclaration dépend de l'existence de conventions internationales ou, tout au moins, de traités bilatéraux, contenant des mesures d'assistance entre les administrations fiscales des pays co-contractants.

CHAPITRE III

LES ENTENTES INTERNATIONALES

La critique de la législation des avoirs et des trusts constitués à l'étranger nous a permis de déterminer que la lutte contre la fraude sur les valeurs mobilières facilitée par les avoirs à l'étranger relèvent, non seulement du droit interne mais bien plus du droit international. Nous avons même conclu que l'efficacité de la législation fiscale des avoirs à l'étranger dépend en définitive de l'existence d'ententes fiscales internationales.

C'est à l'étude de telles ententes que nous consacrerons ce chapitre, prolongement indispensable des précédents et dont l'importance ne saurait assez être soulignée.

La question des ententes fiscales internationales est depuis longtemps à l'ordre du jour.

La première convention, à notre connaissance, est celle du 12 août 1843, conclue entre la France et la Belgique ; et depuis elles se sont multipliées.

Les difficultés budgétaires de l'après-guerre, auxquelles peu d'Etats ont échappé, ont été la cause de l'augmentation des taux d'impôt et, par conséquent, du développement de la fraude. Les gouvernements des différents Etats, devant cette situation, ont cherché un moyen de lutter qui soit vraiment efficace contre l'évasion fis-

cale. Ils se sont tournés vers l'organisme issu des quatorze points du Président Wilson.

C'est ainsi qu'en 1925, la Société des Nations ordonna une étude sur la collaboration internationale pour éviter l'évasion fiscale.

A côté de l'essai d'une convention collective internationale, patronnée par le jeune organisme plein d'idéal et d'espérance, subsistait la vieille méthode des traités bilatéraux. D'où les deux sections suivantes :

I. — Essais de conventions collectives internationales contre l'évasion fiscale ;

II. — Les traités bilatéraux.

SECTION I

Essais de conventions collectives internationales

En 1920, le Comité financier de la S.D.N. confie à quelques économistes le soin d'étudier la question des doubles impositions et de l'évasion fiscale. Deux ans plus tard, la conférence économique internationale de Gênes réunie en avril 1922, demande à la S.D.N. de prendre l'initiative d'examiner le problème de l'évasion des capitaux. A la suite de cette invitation, le Comité financier de l'organisme international réunit, en mai 1922, les Directeurs des administrations fiscales de France, Angleterre, Belgique, Suisse, Italie, Pays-Bas.

Ce Comité se mit au travail et rédigea en 1925 un rapport sur l'évasion fiscale, qui fut publié en juin de la même année.

A cette époque, nous avons deux documents : le rap-

port des experts économiques et le rapport du Comité financier.

Les travaux paraissent assez avancés pour la réunion d'une conférence. Au mois d'avril 1927, treize experts s'assemblent. Leurs travaux aboutissent à la rédaction d'un projet sur l'évasion fiscale. Enfin, en 1928, le Conseil de la S.D.N., devant l'importance des questions fiscales (doubles impositions, évasion fiscale), crée un Comité fiscal chargé de publier :

1° Le recueil annuel des conventions concernant les doubles impositions et l'évasion fiscale ;

2° Des mémorandums sur les systèmes fiscaux existants ;

3° Un rapport annuel.

Cet organisme est composé de 10 membres, nommés par le Conseil de la S.D.N. à titre personnel, c'est-à-dire sans représenter leur Gouvernement ; de plus, des membres correspondants peuvent être désignés par le Conseil.

Ainsi que nous l'avons vu, la Conférence d'avril 1927 avait donné le jour à un projet sur l'évasion fiscale, nous allons en décrire les principales dispositions.

Le texte issu des travaux de la Conférence comprend huit articles, dont quatre principaux.

D'après l'article 1^{er}, l'assistance administrative sera strictement réciproque ; elle s'exercera sous deux formes, soit d'office, d'une manière générale, soit pour des cas concrets. Cette assistance pourra être étendue aux actes de procédure.

L'article 2 détermine le champ d'application de l'échange de renseignements. Celui-ci pourra être restreint ou étendu, à la volonté des contractants. L'assistance peut porter sur tout ce qui est à même d'être

vérifié par l'administration, sauf pour les valeurs mobilières. Cette importante restriction est soulignée par le commentaire des experts, qui fait ressortir qu'en cette matière le contrôle fiscal est bien moins rigoureux ; et qu'il est susceptible de provoquer « des réactions graves et complexes dont l'acuité serait considérablement augmentée, si l'on voulait étendre les investigations au-delà des frontières ».

Mais ces communications de renseignements ne doivent pas porter atteinte à la souveraineté nationale des Etats.

Les articles 3 et 4 constituent l'application de ce principe. D'après l'article 3, un Etat contractant pourra refuser d'accéder à une demande d'information, qui l'obligerait à excéder le cadre de sa législation et de ses pratiques. L'article 4 contient la clause dite « du cadenas ». Elle permet à un Etat contractant de se retrancher derrière un « non possumus » pour des raisons d'ordre public et d'intérêt général.

Le projet ainsi rédigé fut communiqué aux divers Gouvernements. Il ne semble pas qu'il rencontrât de la part des Etats européens des réserves de principe, sauf en ce qui concerne la Norvège. Celle-ci déclara qu'elle ne donnerait son acceptation que si la convention liait le plus grand nombre d'Etats importants.

Le travail de la S.D.N. rappelle quelques observations.

Une convention collective pour être efficace suppose que les Etats contractants aient chacun une administration consciencieuse et bien outillée, en laquelle ils puissent se faire réciproquement confiance (cf. Boué, *Double impositions et évasion fiscale*, thèse, Lille, 1929). Il faut également que les pouvoirs du fisc des divers

pays adhérents à la Convention soient assez étendus et plus ou moins similaires.

De plus, une convention collective, pour avoir quelque valeur, doit s'étendre à un grand nombre de pays.

Enfin, nous remarquerons que, même en cas de réalisation d'une convention collective échappant aux critiques ci-dessus exprimées, l'évasion fiscale au moyen d'avoirs à l'étranger ne sera pas rendue impossible, si la fraude existant à l'intérieur des pays subsiste (cf. Boué, *Doubles impositions et évasion fiscale*, page 38).

Le projet de la S.D.N. est actuellement tombé dans l'oubli. Cela confirme l'opinion de M. Boué (page 58) : « il serait téméraire d'espérer qu'elle (la S.D.N.) pourra d'ici peu arriver à un résultat positif de grande envergure ».

Cependant, ce projet faillit revivre, il y a fort peu de temps.

En 1936, le Gouvernement français, issu des élections de Mai, avait dans son programme la lutte contre la fraude, en particulier sur les valeurs mobilières. C'est ainsi que l'assemblée de la S.D.N., en août 1936, adopta sur la proposition de la délégation française une résolution préconisant l'étude « de solutions pratiques susceptibles de réprimer autant que possible la fraude fiscale ».

Le Comité fiscal de la S.D.N., saisi de la question, déposa, le 22 octobre 1936, un rapport dont nous allons exposer les conclusions.

Le rapport admet le principe de l'assistance administrative et la modification de la législation interne pour astreindre « les personnes ou sociétés faisant profession de payer les revenus de capitaux mobiliers à notifier tous paiements faits à une personne non domiciliée dans

l'Etat où ce paiement est opéré ». Puis, il définit le sens de revenus de capitaux mobiliers. Ce sont « les produits de titres de rentes, obligations, actions, parts d'intérêts et créances ». De même, il donne la définition des personnes non domiciliées dans un Etat « toute personne dont le foyer permanent d'habitation est situé dans un autre Etat ».

Après ces quelques explications sur ce qu'il faudrait faire, le rapport énumère les avantages de la proposition, si elle était acceptée par les principaux Etats.

La fraude serait alors réduite dans de fortes proportions par la menace de la possibilité d'échanges de renseignements. Les recettes seraient accrues de ce fait, et les Etats pourraient diminuer le taux des impôts, ce qui aurait pour répercussion une diminution des autres fraudes fiscales.

Puis, le rapport énumère les inconvénients de la proposition.

C'est tout d'abord l'existence d'intermédiaires occultes, qui prêteraient leur nom et leurs services aux étrangers qui échapperaient de ce fait à la réglementation spéciale établie pour les personnes physiques ou morales faisant profession de payer les revenus de capitaux mobiliers. Il est vrai que ce système comporte de nombreux risques pour le contribuable. Beaucoup plus forte, nous paraît l'objection tirée du danger de la limitation à quelques Etats de l'adoption des méthodes du Comité fiscal. En effet, une convention collective contre les évasions fiscales doit, pour être efficace, ne pas laisser aux fraudeurs la possibilité de transporter leurs capitaux dans un pays où ils ne seraient pas assujettis à la réglementation spéciale, prévue ci-dessus. Ce transfert des capi-

taux d'un pays dans un autre serait un mouvement facile, dangereux pour l'économie du pays.

Le Comité fiscal, dans ses conclusions, ajoute : « les Gouvernements sont pour la plupart préoccupés par la difficulté qu'il y aurait de modifier leur législation afin de pouvoir exiger de leurs ressortissants des renseignements qui ne sont pas requis aux fins des fiscalités nationales ». C'est une fin de non recevoir, à peine déguisée d'après le *Capital* (28 octobre 1937, 1^{re} colonne).

Devant l'échec ou tout au moins l'ajournement d'une convention collective, il ne restait plus qu'à employer le système des traités bilatéraux, pourtant sévèrement condamnés par le rapport des experts techniques en 1925.

Toutefois, il ne faut pas considérer l'échec d'une convention collective comme définitif. La S.D.N. ne s'en désintéresse pas, bien au contraire. L'assemblée dans la session d'octobre 1937 a prouvé l'intérêt quelle attachait à cette question, et elle a demandé au Comité fiscal « d'entreprendre l'étude des méthodes à suivre, en vue d'aboutir le plus tôt possible à la mise en vigueur, au moins de la part d'un certain nombre d'Etats, d'une convention contre l'évasion fiscale sur les bases préparées par le Comité fiscal et soumises par le Conseil aux différents Etats ».

SECTION II

Les traités bilatéraux

Le système des traités bilatéraux n'est, à notre avis, qu'un expédient habile pour arriver aux résultats visés

par une convention collective. Ce système condamné par les experts techniques du Comité financier a donné des résultats assez intéressants.

La France, pour ne parler que de notre pays, a conclu après la guerre, et surtout depuis quelques années, plusieurs traités. C'est ainsi qu'il existe entre la France et la Belgique ; la France et l'Italie ; la France et l'Allemagne, des conventions fiscales comprenant des mesures d'assistance entre les administrations des pays contractants.

Les dispositions contenues dans ces divers traités s'inspirent nettement du projet de la conférence de 1927, dont nous avons déjà parlé. Nous les retrouverons développées dans les dernières conventions franco-suédoises. Celles-ci, les seules qui seront examinées dans cet ouvrage, se rattachent plus étroitement que les autres conventions citées, à notre sujet, et de plus elles contiennent la plupart des clauses insérées dans les précédentes.

Deux conventions ont été signées, le 24 décembre 1936. La première pour les droits de succession, la seconde pour les impôts directs. Chacune comprend trois titres : doubles impositions, assistance réciproque, dispositions générales. Leur promulgation, ainsi que celle de leurs annexes, c'est-à-dire trois protocoles, dont un final, et une déclaration complémentaire, ont eu lieu respectivement le 10 et le 13 octobre 1937.

Ces conventions traitent de deux questions : les doubles impositions pour les impôts directs et de succession, l'assistance administrative réciproque pour le recouvrement de ces impôts. Le problème des doubles impositions une des plus complexes en droit international, n'a pas de rapport étroit avec les mesures destinées à lutter

contre la fraude sur les valeurs mobilières. Seules les mesures d'assistance administrative fiscale seront traitées dans deux paragraphes : 1° Les mesures prévues par les conventions et leurs annexes ; 2° Critique de ces dispositions.

I. — ANALYSE DES CONVENTIONS

Les mesures sont contenues dans le titre II des textes promulgués et insérés dans l'*Officiel* du 10 et du 13 octobre 1937 (page 11.498). Elles sont basées sur l'application du principe de la réciprocité du respect de la souveraineté des Etats, et leur objet principal est la lutte contre la fraude sur les valeurs mobilières sous forme d'avoirs à l'étranger. Elles consistent en :

- A) Echanges de renseignements ;
- B) L'assistance aux fins de recouvrement de l'impôt ;
- C) Dispositions diverses.

A) *Echanges de renseignements*

Leur objet est de : 1° faire connaître à l'administration fiscale, française ou suédoise, les revenus de toute sorte, perçus par le ressortissant sur le territoire suédois ou français ; 2° donner à cette même administration la possibilité de connaître les éléments composant le patrimoine de leurs ressortissants, situés sur le territoire de l'Etat co-signataire. Malheureusement, une fois ces idées indiquées, il paraît difficile de pousser plus avant la division, telle ou telle mesure relevant à la fois de l'une et de l'autre.

Deux modes d'échanges de renseignements sont prévus par les conventions : la communication d'office et la demande de renseignements.

La Communication d'office. — D'après le paragraphe 1 de l'art. 18, le Gouvernement suédois s'engage à transmettre d'office au Ministère des Finances français les renseignements énumérés ci-dessous :

« 1° Les renseignements figurant dans les formules, qui sont remises aux autorités suédoises à l'occasion du paiement à des personnes physiques ou morales domiciliées en France, de dividendes d'actions et de parts bénéficiaires ou d'intérêts d'obligations ou de tous autres titres circulant dans le public ;

« 2° Un extrait de l'inventaire reçu par les autorités suédoises compétentes et relatif à la succession d'une personne domiciliée en France ;

« 3° Les renseignements figurant dans les autorisations accordées à des personnes physiques ou morales domiciliées en France, d'acquérir des immeubles situés en Suède et d'y exploiter un commerce ;

« 4° Les renseignements que les autorités suédoises compétentes pourront éventuellement recueillir auprès des banques, caisses d'épargne et autres institutions analogues, sur les avoirs possédés par des personnes physiques domiciliées en France ;

« 5° Les renseignements que les autorités centrales suédoises pourront éventuellement recueillir dans les inventaires reçus à la date de décès sur les dettes contractées envers des personnes physiques ou morales domiciliées en France ;

« 6° Les renseignements concernant les rentes viagères

res ainsi que les pensions publiques et privées, servies à des personnes domiciliées en France ;

« 7° La liste, avec l'indication de leur domicile, des ressortissants français domiciliés en France, qui ont souscrit en Suède, une déclaration, pour l'impôt sur le revenu ou sur la fortune, au comité central chargé à Stockholm de l'imposition des contribuables non domiciliés en Suède. »

Le paragraphe suivant applique les principes de la réciprocité, et prévoit la communication d'office par le Ministère des Finances français au Ministère des Finances suédois des renseignements ci-après :

a) La copie des enregistrements de procès-verbaux d'ouverture des coffres-forts ou compartiments des coffres-forts loués en totalité ou en partie par des personnes décédées ou leur conjoint, quand ces personnes avaient leur domicile en Suède.

b) La copie des enregistrements de procès-verbaux d'inventaire du contenu des plis cachetés et cassettes fermées déposés par lesdites personnes chez les banquiers, changeurs, escompteurs ou autres personnes recevant habituellement des dépôts de cette nature.

c) La copie des listes remises par les Sociétés ou Compagnies, agents de change, banquiers, escompteurs, officiers publics ou ministériels ou agents d'affaires, dépositaires, détenteurs ou débiteurs de titres, sommes ou valeurs dépendant de la succession d'une personne domiciliée en Suède.

d) L'avis de l'ouverture de tous comptes, indivis ou collectifs avec solidarité chez l'une des personnes désignées au numéro précédent, et concernant un ou plusieurs ressortissants suédois.

e) Les renseignements sur les administrations finan-

cières pourraient éventuellement recueillir sur les avoirs possédés en France par des personnes physiques ou morales, domiciliées en Suède, sur les paiements de coupons et valeurs mobilières effectués au profit de personnes domiciliées en Suède, ainsi que sur les dettes contractées envers les personnes physiques ou morales domiciliées en Suède.

f) Les renseignements concernant les rentes viagères, les pensions publiques et privées, les traitements privés servis à des personnes domiciliées en Suède.

g) La liste avec indication de leur domicile, des ressortissants suédois domiciliés en Suède, qui sont taxés en France, à la contribution foncière et à l'impôt général sur le revenu.

La communication des renseignements, énumérés dans l'article 18, aura lieu dans les six premiers mois de chaque année ; elle sera obligatoire et automatique.

Demandes de renseignements. — A côté de la forme précédente dont l'intérêt ne peut passer inaperçu, les conventions ont prévu un autre mode d'assistance administrative très important.

L'article 19, § 1^{er}, réserve expressément au Gouvernement français la possibilité de demander au Ministère des Finances suédois des informations visant des cas concrets, intéressant des personnes physiques ou morales françaises ; le paragraphe 2 accorde la même faculté au Gouvernement suédois.

L'article 21, § 3, par application du principe de la souveraineté nationale vient apporter quelques limites à ce droit. Il donne la possibilité de ne pas répondre aux demandes provenant de l'Etat co-signataire dans certains cas.

L'Etat co-signataire peut refuser de renseigner son

co-contractant, lorsque sa propre législation ne lui permet pas d'obtenir les renseignements demandés. De même, il ne peut être contraint d'accomplir des actes administratifs, contraires à sa réglementation ou à ses pratiques. L'Etat requérant ne peut obtenir de renseignements de la part de l'Etat requis, si sa législation propre ne l'autorise pas à les exiger sur son territoire.

Une demande de renseignements pour ne pas être repoussée doit en définitive :

Etre compatible avec la législation interne privée ou publique de l'Etat requérant, et avec les lois privées ou publiques de l'Etat requis.

Enfin, l'alinéa d), paragraphe 3 de l'art. 21 prévoit une limitation de l'assistance en cas de violation du secret professionnel « relatif à un commerce, à une exploitation ou à une industrie ».

Ces deux modalités d'échanges de renseignements sont utilisables pour le contrôle de l'impôt sur le revenu, des impôts cédulaires, en particulier l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières étrangères non abonnées encaissé en Suède, et de l'impôt sur les successions. Il n'est pas possible d'indiquer à quel impôt telle ou telle mesure se rapporte, les différentes dispositions prévues peuvent être utilisées pour le contrôle d'autres impôts. C'est la conséquence du lien étroit existant entre les systèmes fiscaux ayant trait aux valeurs mobilières.

B) *L'assistance*

Les conventions franco-suédoises ne se contentent pas de prévoir et d'organiser l'assistance en ce qui concerne les impôts sur les successions, sur les revenus cédulaires et l'impôt général. Se basant sur le fait qu'il faut non

seulement établir correctement et entièrement l'imposition, mais en assurer aussi le paiement ; elles visent l'hypothèse suivante. Une personne physique ou morale est débitrice d'impôts à l'égard de l'Etat co-signataire ; elle ne possède pas de biens situés dans ce pays ou ils ne sont pas suffisants pour désintéresser le fisc. Par contre, elle est propriétaire de biens (valeurs mobilières, immeubles, fonds de commerce, etc...) situés sur le territoire de l'autre Etat signataire de la convention. L'Etat créancier de l'impôt veut saisir ses biens pour assurer le recouvrement de son dû. Les articles 20 et 21, § 1 et 2 admettent l'assistance administrative et devant les tribunaux pour le recouvrement de la « créance fiscale ».

Cette assistance s'applique à l'impôt lui-même, principal et additionnel, intérêts, frais ou amende, mais sont exclues les conséquences pénales des infractions commises par le redevable.

Les paragraphes 2, 3, 4 traitent de la procédure instituée et donnent la solution de quelques difficultés.

La possibilité donnée à l'Etat de requérir l'exécution sur les biens du redevable, situés sur le territoire de l'Etat co-signataire, est subordonnée à quelques conditions. D'une part, il faut que l'impôt soit définitivement dû, c'est-à-dire ne puisse être sujet à discussion dans le pays requérant ; d'autre part l'existence d'un titre exécutoire, soit sa copie, soit un extrait d'officiel accompagné éventuellement des copies d'extraits officiels des décisions devenues définitives, est exigé. Cette obligation peut être cause de lenteurs, aussi pour empêcher le contribuable de soustraire ses biens aux futures mesures d'exécution, le paragraphe 4 prévoit des mesures conservatoires. Mais la « créance fiscale » doit être encore

susceptible de recours, l'Etat bénéficiaire doit demander l'application de mesures conservatoires. Les conditions ci-dessus étant remplies, l'Etat requis rendra exécutoires par mesure administrative, les titres présentés par l'Etat requérant.

Enfin, la « créance fiscale » ainsi rendue exécutoire sur les biens du redevable situés à l'intérieur des frontières de l'Etat requis, n'est pas privilégiée. C'est important, l'Etat requérant viendra donc, en concours avec les autres créanciers du contribuable poursuivi.

Mais le champ d'application de l'assistance est considérablement réduit par les applications suivantes du principe de la souveraineté nationale.

Les impôts et dépendances (frais, amendes, intérêts), sont recouvrés suivant les règles de la législation du pays co-signataire de l'accord.

L'exequatur accordé par le pays requis, l'est dans la forme propre à sa législation.

Les voies d'exécution sont celles de l'Etat requis, à l'exclusion de celles du Gouvernement requérant.

Le contribuable poursuivi doit être ressortissant de la nation requérante, à l'époque où l'impôt était définitivement dû.

Enfin, le paragraphe 2 de l'art. 21 contient la disposition suivante, dont la portée considérable ne pourrait passer inaperçue.

« La même assistance peut également être refusée lorsque l'Etat requis considère qu'elle pourrait mettre en danger ses droits de souveraineté ou sa sécurité ou porter atteinte à ses intérêts généraux ».

Le protocole final annexé à la convention sur les impôts de succession, apporte encore quelques limitations.

La possibilité de présumer que la dette est pratique-

ment recouvrable dans l'Etat requérant ; la somme due n'atteint pas 300 francs ou 50 couronnes suédoises font obstacle à l'assistance en vue du recouvrement. Ce sont des mesures logiques, il n'est pas besoin de les commenter. Enfin, le montant de l'impôt de succession ne peut être recouvré au-delà du montant de la part nette recueillie par chaque ayant-droit, et la solidarité est expressément exclue.

C) *Dispositions diverses*

Les mesures comprises dans les conventions sont complétées par quelques dispositions, l'une d'ordre général, les autres particulières à l'administration de l'enregistrement.

L'art. 16 contient une clause très importante, c'est l'assimilation des ressortissants de l'Etat co-signataire aux nationaux de l'autre Etat. Cette garantie s'applique aux personnes morales, physiques. Elle a lieu relativement aux autorités fiscales, tribunaux fiscaux et administratifs, ainsi qu'aux autres tribunaux. Son étendue paraît considérable. Il est à noter que les clauses de ce genre se multiplient en droit international. C'est un fait heureux.

Nous avons étudié, lors d'un précédent chapitre l'envoi en possession établi par l'art. 52 de la loi du 13 juillet 1925 ; l'efficacité de cette disposition dépend de la législation interne des Etats étrangers et surtout de la réponse apportée à la question : la saisie est-elle de droit réel ou de droit personnel ?

Aussi, l'administration pour rendre efficace l'envoi en possession, a-t-elle fait insérer l'article 8, § 2 dans la convention franco-suédoise concernant les impôts de succession.

Cet article prévoit l'établissement de dispositions, de formalités destinées à empêcher les héritiers d'un français domicilié en France d'appréhender les fonds et titres dépendant de la succession et, situés en territoire suédois, sans s'être munis de l'envoi en possession. Mais cet article ne sera pas appliqué avant l'adoption du projet de loi suédois, concernant diverses questions de droit international en matière de succession.

L'administration de l'enregistrement a fait, également ajouter un alinéa 2 au paragraphe 4 de l'article 20, de la convention franco-suédoise pour les impôts directs.

La notification de la contrainte au redevable pour le recouvrement des impôts perçus par l'administration française de l'enregistrement est considérée comme mesure conservatoire. De plus, l'opposition à la contrainte aura lieu devant le tribunal français compétent. Le but de l'administration est évident. Avoir la possibilité de prendre des mesures conservatoires (al. 1, § 4, art. 20) et contraindre les héritiers à engager le procès devant la juridiction française.

La convention franco-suédoise promulguée le 10 octobre 1937, contient dans le protocole final annexé, la réglementation administrative du fonctionnement de l'assistance administrative réciproque, ainsi que de l'assistance en matière de recouvrement. Ces dispositions sont importantes, mais elles consistent strictement en de la réglementation, dont la simple lecture est suffisante (voir *J. O.*, 10 octobre 1937, p. 11.436).

Nous en avons ainsi terminé avec l'exposé des conventions franco-suédoises, il nous faut maintenant en déterminer les avantages, les inconvénients, en un mot en faire la critique,

II. — LA CRITIQUE

Les conventions franco-suédoises sont basées, sur quelques principes juridiques et elles visent un but.

Les conventions signées le 24 décembre 1936 entre la France et la Suède, semblent tenir compte de deux principes importants : la souveraineté nationale, la réciprocité.

Les dispositions contenues dans les conventions sont établies conformément aux vues de la S.D.N., et M. Charles Drummont, Sénateur donnant l'avis de la Commission des Affaires Etrangères et de la politique générale des protectorats les approuve. (Doc. parl. Ch. 1937, annexe 1695, doc. parl. Sénat, 1937, annexes 289 et 342).

De plus, en exposant les mesures prévues dans ces conventions, le respect de la souveraineté nationale nous a paru assuré tant à l'égard de la Suède que de la France. S'il en avait été autrement, l'accord n'aurait pu se faire. Par conséquent, le premier principe nous semble avoir été bien respecté. Quant au second celui de la réciprocité, il est plus difficile de savoir s'il a été respecté.

Si l'on se base sur les divers renseignements communiqués d'office ou, pouvant être demandés, sur les cas de refus de répondre aux demandes, sur l'assistance pour le recouvrement de l'impôt, il semble bien que le principe de la réciprocité est respecté. Les administrations ont des droits similaires et équivalents. Mais si l'on passe de la théorie à la pratique, le fait de l'abandon par le fisc français d'un arriéré de 16 millions dû par des sociétés suédoises (rap. Abel Gardey, conclusions, annexe 289, doc. parl. Sénat, 1937) donne à penser que l'accord,

en ce qui concerne l'assistance administrative, doit jouer plus en faveur de la France que de la Suède.

Les conventions franco-suédoises sont, surtout destinées à lutter contre la fraude sur les avoirs à l'étranger sous forme de valeurs mobilières. Nous allons en examiner l'efficacité.

Les nombreux renseignements donnés à l'administration française par le fisc suédois, permettent sans contredit possible de tenir en échec la fraude sur les valeurs mobilières déposées en Suède (cf. rapp. Abel Gardey, précité).

Mais quelques remarques s'imposent.

La quantité de capitaux français déposés en Suède n'est certainement pas considérable.

Les fraudeurs ont toujours la possibilité de changer de pays, et d'aller chercher refuge dans un Etat non lié à la France, par une convention fiscale. Ces critiques sont communes à tout traité bilatéral, en matière fiscale. Les conventions franco-suédoises en dehors des nombreuses limitations apportées à l'assistance réciproque de l'administration des deux pays, par l'application du principe de la souveraineté nationale, contiennent une disposition ainsi conçue :

« La même assistance (administrative et devant les Tribunaux) peut également être refusée lorsque l'Etat requis considère qu'elle pourrait mettre en danger ses droits et souveraineté ou sa sécurité ou porter atteinte à ses intérêts généraux ».

C'est l'introduction du germe destructeur. Quoi de plus vague que les intérêts généraux, la sécurité, la souveraineté ; surtout si l'Etat est laissé juge. Faisons une supposition, demain la Suède a besoin pour une raison quel-

conque de capitaux français. Elle fera tout pour les attirer. L'assistance administrative devant les tribunaux sera alors refusée comme portant atteinte aux intérêts généraux de la nation suédoise.

A côté de cette disposition dont l'interprétation, permet d'anéantir pratiquement l'efficacité de la convention, une autre disposition attire notre attention.

Si les mesures de recouvrement ont pour conséquence « l'ouverture d'une procédure de faillite en Suède ou d'une action judiciaire relative aux incidents de procédure d'exécution, (elle) ne pourra avoir lieu sans un examen particulier de son opportunité par les administrations fiscales, et sans l'assentiment de l'autorité fiscale suprême de l'Etat requis ».

Opportunité, assentiment, sont à notre avis des expressions dont le sens est très maniable.

Cependant, il ne faudrait pas à la suite des objections soulevées croire au peu d'importance des conventions franco-suédoises. Elles sont efficaces, en ce qui concerne la fraude sur les valeurs mobilières déposées en Suède par des Français. « Elles forment un ensemble cohérent, qui pourra servir de modèle ». (Abel Gardey, rapport précité). Il faut noter aussi le fait qu'elles constituent une vigoureuse offensive contre la fraude sur les valeurs mobilières (M. le doyen Allix, Sans Fil, 5 nov. 1937, n° 3.915). Nous ajoutons qu'elles paraissent de toutes les conventions fiscales ayant pour objet d'empêcher la fraude, comme étant les mieux faites.

Toutefois, nous regretterons que ces conventions aient été achetées (cf. rap. Abel Gardey ; Gustave Georges, *Revue notariat et de l'enregistrement*, n° du 15 déc. 1937, art. 27.149). Ce fait rapproché des dispositions ou ex-

pressions assez vagues (voir ci-dessus, p. 161) permet de croire que les conventions franco-suédoises ne seront efficaces que dans la mesure où elles seront appliquées par le Gouvernement suédois.

CONCLUSION

Au cours de cet ouvrage, nous avons étudié les mesures prises depuis plus de deux ans pour lutter contre la fraude sur les valeurs mobilières. Nous les avons critiquées peut-être sévèrement, mais nous croyons avoir eu raison de le faire ; c'est par la critique en effet qu'il est possible de perfectionner une législation. La fraude sur les valeurs mobilières existe, c'est un fait qu'on ne peut nier, son importance est variable et difficilement déterminable. Il faut lutter contre elle, c'est nécessaire. L'équité le commande impérieusement. Le contribuable consciencieux ne doit pas supporter les conséquences de la malhonnêteté habile des fraudeurs.

Pour lutter contre la fraude sur les valeurs mobilières, l'administration, comme l'étude des textes de loi votés depuis 1936 nous l'a montré, s'est engagée dans la voie de la réglementation de plus en plus stricte, du contrôle de plus en plus sévère et coûteux. Les mesures fiscales, qu'elle a fait adopter par le Parlement, sont plus ou moins efficaces. Par contre, de l'étude des diverses dispositions il se dégage, à notre avis, l'idée que toutes ces mesures capables de rapporter une certaine quantité de millions au Trésor, ont de graves conséquences sur l'économie nationale (exportation des capitaux, thésaurisation, renchérissement du taux de l'intérêt, découragement des capitalistes). Et nous ajoutons que les inconvénients économiques paraissent l'emporter sur les avantages budgétaires,

C'est pourquoi, nous pensons que le législateur n'est pas, à notre humble avis, dans la bonne voie et nous demandons aux lecteurs, l'autorisation de lui soumettre quelques réflexions sur ce que nous croyons qu'il serait utile de faire pour lutter efficacement contre la fraude sur les valeurs mobilières.

Mais auparavant, nous attirons l'attention sur un fait très important. La fraude interne et la fraude externe ont entre elles des rapports étroits. La répression de l'une sans la répression de l'autre a de graves conséquences, et tend à développer la seconde. Il faut noter que la législation des avoirs à l'étranger n'est pas très satisfaisante.

Nous ne reviendrons pas sur la question des ententes internationales, elle a été traitée suffisamment, nous semble-t-il. Nous regretterons que les pays ne puissent pas s'entendre. Nous noterons aussi le fait que si les ententes internationales existaient ; théoriquement, elles joueraient mais en pratique, le nombre de communications entre les administrations fiscales de différents pays créerait d'assez grandes difficultés.

Mais, d'après nous, à côté des dispositions d'assistance administrative entre pays, et des mesures de contrôle, dont l'effet psychologique est important, il y a place pour une mesure qui nous paraît plus facile à réaliser et plus efficace. Pour lutter avec succès contre un mal, il faut non pas s'attaquer à ses effets, mais à sa cause. Or, quelles sont les raisons des fraudes sur les valeurs mobilières ?

Il y en a plusieurs. L'Etat français avec les taux d'impôts considérables établis sur les titres français ou étrangers abonnés (impôt sur le revenu 24 % ; taxe de trans-

mission ; droit de timbre ; impôt général sur le revenu, progressif ; droit de succession) sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées (droit de timbre ; impôt sur le revenu 30 % ; impôt général sur le revenu, progressif ; droit de succession) a créé un intérêt considérable à échapper au paiement de l'impôt. Le gain procuré paraît varier entre le tiers et la moitié des revenus dissimulés, si ceux-ci ne sont pas atteints par l'impôt.

D'autre part, la France est actuellement le pays où les impôts sont les plus lourds. Les autres pays ont des taux beaucoup plus modérés, soit en fait, soit en droit. Dès lors, il y a un déséquilibre plus ou moins accentué entre le montant de la contribution payée en France, et celle payée à l'étranger, sur les mêmes titres, et en particulier sur les valeurs mobilières étrangères. En ce qui concerne les valeurs françaises, il n'y a pas de gain sur les impôts sur les revenus, sur la taxe de transmission et le droit de timbre, car ils sont perçus d'après le système du stoppage à la source. Mais pour l'impôt général sur le revenu, les droits de succession ; surtout depuis l'extension de la présomption de propriété de titres dépendant d'une succession, et l'introduction du bordereau de coupons, il n'en est plus de même.

Ce gain est possible grâce à la forme au porteur, dont la souplesse et l'anonymat permet aux titres d'avoir une mobilité, une fongibilité sans pareille, et de se prêter aux combinaisons les plus diverses. C'est pourquoi, on a voulu supprimer cette forme ; mais des obstacles de droit considérables, ont fait échouer cette tentative, dont le succès aurait probablement mis fin à un grand nombre de fraudes.

Cependant, nous attribuons le rôle principal au gain procuré par la fraude.

Nous rappellerons ici les paroles de M. Champetier de Ribes : « C'est tenter follement le contribuable que d'élever à ce point l'impôt sur le revenu » (Ch. Débats parl., 12 février 1926, p. 712) ainsi que celles de M. Barthélemy qui est particulièrement compétent en matière fiscale : « toutes les fois que vous donnerez un intérêt énorme à l'évasion fiscale, vous encouragerez par là l'évasion, et vous ne pourrez pas la réprimer ». (Ch. Débats parl., 12 févr. 1926, p. 720).

C'est également l'opinion de M. Baréty, ancien rapporteur général du budget, dans un article sur les mesures de redressement financier du décret-loi de 1937 qui déclare : « Nous considérons pour notre part que de tels taux (impôts sur le revenu des valeurs mobilières) sont excessifs et qu'ils ne peuvent qu'inciter certains citoyens à fuir l'impôt... » (*Le Capital*, 24 sept. 1937).

Nous nous appuyons d'autre part sur le fait que les contribuables ne s'amuseraient pas à frauder, c'est-à-dire en dehors de toute considération morale à risquer l'application de pénalités souvent fort graves, s'ils n'y avaient pas intérêt.

Nous remarquons également, que la fraude sur les valeurs mobilières est devenue une question d'actualité, à partir du moment où les taux d'impôts ont atteint un niveau assez élevé.

Aussi, nous croyons pouvoir conclure que la fraude a pour principale cause l'élévation exagérée des taux d'impôts. Dès lors, il ne suffit pas d'empêcher la fraude par une réglementation de plus en plus stricte, plus ou moins efficace, sur tel ou tel point, il faut s'attaquer à la racine du mal.

La solution nous paraît résider dans la recherche d'une

réduction du taux des impôts (cf. M. Bokanowski, séance de la Chambre du 8 fév. 1926, p. 606).

On nous objectera que la diminution du taux des impôts, aura pour conséquence un rendement moindre de ceux-ci ; et l'on ne manquera pas d'ajouter que ce n'est pas au moment où le budget est en déficit de plusieurs milliards qu'il est opportun de préconiser un tel système.

Nous ne partageons pas cet avis. Nous croyons sincèrement qu'une réduction du taux des impôts dans une proportion raisonnable et à déterminer, aurait des conséquences économiques heureuses, et aurait aussi pour résultat de diminuer la fraude tant interne qu'externe, sans pour cela diminuer sensiblement le rendement des impôts.

Cette mesure peut à notre avis, être efficace.

La réduction du taux des impôts réduit l'intérêt de la fraude. Par suite, un certain nombre de contribuables fraudeurs seraient amenés à remplir correctement leurs obligations fiscales, parce qu'ils estimeraient que la fraude n'est plus intéressante. Cette solution, que nous préconisons aura, à notre avis, beaucoup plus d'influence sur la fraude externe que sur la fraude interne. La première paraît sensible à toute modification du gain qu'elle procure. La détention des capitaux hors de France n'est pas sans risque, et les capitalistes préfèrent avoir leurs valeurs mobilières près d'eux, et à leur portée.

Il nous paraît utile de citer ici, l'avis de M. Poincaré, rappelé par M. Abel Gardey à la séance du Sénat du 31 décembre 1936 (Déb. Parl., Sénat, p. 1925) :

« L'expérience faite dans diverses nations au cours de ces dernières années a nettement démontré que les tarifs excessifs en matière de mutation par décès taris-

sent la matière imposable et ont pour conséquence inévitable une évasion massive de capitaux ».

Nous citerons également une phrase contenue dans le rapport du Comité fiscal de la S.D.N., dont les conclusions ont été publiées par l'agence économique et financière du 26 octobre 1936 :

« ...A l'observation faite tant au sein du Comité fiscal qu'au dehors, à savoir que l'évasion fiscale est née de l'exagération des taux, et ne cessera d'étendre son ravage si son attrait ne se trouve pas diminué par une réduction des taux ».

A ces opinions, qui nous semblent nettement en faveur du système que nous soutenons, nous en ajouterons une autre toute récente. M. Baréty dans un article paru, dans le *Capital*, le 24 septembre 1937, écrit :

« ...Il reste à démontrer que les taux excessifs ne seront pas de nature à entraîner des déceptions, malgré l'institution du bordereau de coupons. »

« Nous estimons que le meilleur moyen pour éviter la fraude, c'est évidemment d'exercer un contrôle efficace, mais à la condition, toutefois que les taux soient raisonnables ». Or ce n'est pas le cas, ainsi qu'il le déclare dans la suite de l'article.

Le système proposé réduit la fraude, par suite la matière imposable se développe, et la diminution du rendement de l'impôt due à la réduction du taux serait, en partie, peut-être en totalité, compensée. L'expérience américaine faite par M. Mellon aux environs de 1923, confirme cette opinion. M. Mellon, au moment où les impôts cédulaires et l'impôt général sur le revenu atteignaient le taux de 78 %, et rapportaient au Trésor américain 1 milliard et demi de dollars, réduisit le taux à 52 % ; les recettes s'accrurent de 300 millions de dollars.

L'année d'après, enhardi par ce succès, il abaissa les taux à 25 % ; les recettes augmentèrent encore.

Le système proposé a comme dernier avantage de rendre possible l'éducation du contribuable, mesure préconisée par les auteurs et l'administration. Il permet d'arrêter la progression de l'idée néfaste : « certains fraudent, pourquoi n'en ferions-nous pas autant ? »

Dès lors, sans parler des heureuses répercussions économiques de telles mesures, nous croyons pouvoir avec M. Bokanowski, dire au législateur fiscal : « Faites l'expérience, diminuez les taux d'impôts ».

Vu :

Le Président de Thèse,

J. HAMEL.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX et LECERCLÉ. — *Les droits d'enregistrement*.
ALLIX et LECERCLÉ. — *Impôt sur le revenu. — Traité théorique et pratique*.
HAMEL. — *Cours d'enregistrement*. Licence, 1935-1936.
JÈZE. — *Cours de Finances publiques*, 1935-1936.
MAGUÉRO. — *Traité alphabétique des droits d'enregistrement*, 1929.
— *Supplément*, 1930.
Codes fiscaux, Dalloz, 1934.

Publications du *Journal Officiel*

- Code fiscal des Valeurs Mobilières*, 1937.
Code général des Impôts directs, 1937.
Code de l'Enregistrement, 1937.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- ALLARD. — *Comment on fraude le fisc*, 1929.
BOUÉ. — *Doubles impositions et évasion fiscale* (Thèse, Lille, 1929).
CHOTARD. — *Impôt sur les revenus et les fraudes fiscales* (Thèse, Paris, 1925).
HAMEL. — *Cours d'enregistrement*, doctorat, 1936-1937.

- LEPAULLE (Pierre). — *Traité théorique et pratique des trusts*, 1932.
- MORELLE. — *Antagonisme du droit civil et du droit fiscal dans les mutations par décès* (Thèse, Paris, 1937).
- MOUCHET (Suzanne). — *Contrôle fiscal des Valeurs Mobilières* (Thèse, Paris, 1934).
- ROUSSIGNHOL. — *Les récentes modifications du régime fiscal des valeurs mobilières en France* (Thèse, Paris, 1937).

III. — REVUES ET PÉRIODIQUES

- Agence Economique et Financière.*
Dalloz Hebdomadaire (notes fiscales).
Information financière.
Journal Officiel.
Débats parlementaires.
Documents parlementaires.
La Cote Auxiliaire.
Le Capital.
Le Temps.
Revue de l'Enregistrement.
Revue du Notariat.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	5
SECTION I. — <i>Les principales fraudes</i>	5
SECTION II. — <i>Rappel des idées inspirant les dispositions fiscales destinées à lutter contre la fraude</i>	8

PREMIÈRE PARTIE

Les mesures récentes destinées à lutter contre la fraude interne

CHAPITRE PREMIER. — LE BORDEREAU DE COUPONS.	23
SECTION I. — <i>Le décret-loi du 8 juillet 1937</i>	23
SECTION II. — <i>La critique</i>	34
CHAPITRE II. — PRÉSUMPTION DE PROPRIÉTÉ DES VALEURS MOBILIÈRES DÉPENDANT D'UNE SUCCESSION	40
SECTION I. — <i>Etude de la législation</i>	40
SECTION II. — <i>Critique</i>	48

	Pages
CHAPITRE III. — LÉGISLATION DES COFFRES-FORTS...	53
SECTION I. — <i>Exposé de la législation fiscale des coffres-forts</i>	53
I. La législation antérieure à la loi du 31 décembre 1936	54
II. La législation actuelle	58
SECTION II. — <i>La critique</i>	64
CHAPITRE IV. — MESURES SECONDAIRES CONTRE LA FRAUDE.	67
SECTION I. — <i>Impôt sur le revenu des valeurs mobilières</i> (art. 50 de la loi du 31 déc. 1936)..	67
SECTION II. — <i>L'amnistie</i>	72
SECTION III. — <i>Droit de timbre — Société improductive</i>	74
SECTION IV. — <i>Droit de communication — Société en nom collectif</i>	76

DEUXIÈME PARTIE

Les récentes mesures destinées à lutter contre la fraude externe

CHAPITRE PREMIER. — LES AVOIRS A L'ÉTRANGER (sous forme de valeurs mobilières).....	81
SECTION I. — <i>Le développement de la législation</i> ..	82
1 ^{re} Phase : La législation de 1925.....	82
A) La déclaration annuelle	82
B) L'envoi en possession	89
2 ^e Phase : Les lois des 30 juillet et 13 août 1936.	90
A) La loi du 30 juillet 1936.....	90
B) La loi du 13 août 1936.....	103
3 ^e Phase : Décrets-lois de l'été 1937.....	109
SECTION II. — <i>La critique</i>	112

	Pages
CHAPITRE II. — LES TRUSTS CONSTITUÉS A L'ÉTRANGER	131
SECTION I. — <i>La notion de trust</i>	131
SECTION II. — <i>Régime fiscal des trusts constitués à l'étranger</i>	135
La notion de produits	137
Le système de perception	138
SECTION III. — <i>La critique</i>	140
CHAPITRE III. — LES ENTENTES INTERNATIONALES..	143
SECTION I. — <i>Essais de conventions collectives internationales</i>	144
SECTION II. — <i>Les traités bilatéraux</i>	149
I. Analyse des conventions	151
II. La critique	160
CONCLUSION	164
BIBLIOGRAPHIE	171
